

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Российский университет дружбы народов имени Патриса Лумумбы»

На правах рукописи

ТАРАСОВА Анастасия Сергеевна

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА
(1994-2022 гг.)**

Специальность 5.6.7. История международных отношений и внешней
политики

ДИССЕРТАЦИЯ
на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Научный руководитель
доктор исторических наук, профессор
Курылев Константин Петрович

Москва – 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Глава 1. Концептуальные основы и исторический контекст приграничного сотрудничества Российской Федерации и Европейского союза.....	32
1.1. Теоретико-методологические основы исследования приграничного сотрудничества.....	32
1.2. Нормативно-правовая база приграничного сотрудничества России и Евросоюза.....	44
1.3. Историческая ретроспектива сотрудничества СССР / Российской Федерации и ЕЭС.....	67
Глава 2. Поиск форматов взаимодействия и институционализация приграничного сотрудничества Российской Федерации и Европейского союза (1994-2006 гг.)	83
2.1. Отношения России и ЕС: от начала диалога до прагматичного сотрудничества.....	83
2.2. Эволюция инструментов реализации приграничного сотрудничества «Интеррег» и «Тасис».....	96
2.3. Европейская политика соседства (2004 г.) и практические инструменты ее реализации.....	110
Глава 3. Усиление роли России в приграничном сотрудничестве с Европейским союзом (2007-2022 гг.).....	130
3.1. Новые инструменты Европейской политики соседства (2007 г.) и особенности проектной деятельности.....	130
3.2. События 2014 г. и их последствия для российско-европейских отношений.....	147
3.3. Реформирование Европейской политики соседства (2014 г.) и проектная деятельность в условиях ухудшения российско-европейских отношений.....	156
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	179
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	186
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	224

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена существенной трансформацией геополитической обстановки на европейском континенте и в мире в целом, что оказало непосредственное влияние на характер взаимодействия между Российской Федерацией и Европейским союзом. В условиях усиления геополитической напряженности и пересмотра сложившегося миропорядка анализ исторического опыта отношений между Россией и ЕС приобретает особую значимость в контексте укрепления Россией своей субъектности в мировой политике как ведущей мировой державы.

Во-первых, рубеж XX-XXI веков в международных отношениях характеризовался одновременным действием двух тенденций — глобализации и регионализации. Глобализация способствовала росту взаимозависимости акторов мировой политики и расширению их внешних контактов. Регионализация, в свою очередь, приводила к накоплению базы сотрудничества в регионах, которые наращивали свое международное влияние. Уникальным примером сочетания этих процессов является регион Балтийского моря, который стал платформой для беспрецедентной интенсификации развития субнациональных связей и в то же время местом, где взаимосвязь России и Европы порождала как перспективы для сотрудничества, так и новые вызовы стабильности и безопасности. В контексте трансформации приграничного сотрудничества России и Евросоюза данные тенденции, первоначально способствовавшие активизации взаимодействия, впоследствии привели к обратному эффекту — его секьюритизации. Данная особенность требует анализа эволюции приграничного сотрудничества в контексте меняющихся национальных интересов и повышенного внимания к обеспечению безопасности.

Во-вторых, в Стратегии национальной безопасности РФ отмечается важность укрепления «суверенной государственности России как страны,

способной проводить самостоятельную внешнюю и внутреннюю политику»¹. Согласно Концепции внешней политики РФ, одна из стратегических целей внешней политики – «обеспечение безопасности Российской Федерации, ее суверенитета во всех сферах и территориальной целостности»². Таким образом, представляется важным осмысление исторической эволюции отношений России с иностранными государствами, в частности в сфере регионального сотрудничества, с целью извлечения уроков и укрепления суверенитета РФ в новых геополитических условиях.

В-третьих, сложившаяся система регионального сотрудничества между Россией и Евросоюзом в 1990-2020-е гг. требует нового теоретического и практического осмысления в контексте современного исторического периода и более объективной исторической оценки взаимодействия РФ и стран Евросоюза. Так, в рамках данного исследования проанализирован вклад каждой стороны в приграничное сотрудничество и степень равноправия в этих отношениях с целью определить, являлось ли оно подлинным партнерством или инструментом реализации европейской политики. Более того, комплексный анализ исторического опыта приграничного сотрудничества между Россией и ЕС заслуживает особого внимания с точки зрения возможности его учета в других приграничных регионах России.

В-четвертых, в связи с завершением последних программ приграничного сотрудничества, связывающих Россию и ЕС, и последующей приостановкой сотрудничества с Россией в рамках Европейского инструмента соседства в марте 2022 года, изучение опыта реализации приграничного взаимодействия приобретает заверченный характер, позволяя применить методологию исторических наук для всестороннего анализа как успешных практик, так и

¹ Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046> (дата обращения: 15.05.2025).

² Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 г. № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/406543869/> (дата обращения: 15.05.2025).

возникших проблем. Такое положение дел позволяет осмыслить сотрудничество более объективно, а также проанализировать его законченные итоги и выявить сформировавшиеся закономерности на протяжении длительного временного периода с 1994 по 2022 год.

Степень научной разработанности проблемы. Тематика приграничного сотрудничества вызывает исследовательский интерес представителей различных отраслей знания – истории международных отношений и внешней политики, политологии, экономики, социологии, географии и права. Начиная с XX века данная тематика развивается в трудах североамериканских авторов в контексте внешнеэкономического сотрудничества регионов³, в то время как в Европе внимание к взаимодействию соседствующих территорий возрастает в послевоенное время в рамках теорий европейской интеграции и рассматривается через призму функционалистского⁴ и федералистского⁵ подходов, парадипломатии, неофункционализма⁶, интерговернментализма⁷, регионализма⁸, нового

³ *Duchacek I.* Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. *Federalism and international relations: the role of subnational units.* 1990; 2 (1); *Soldatos P.* Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World. *States and Provinces in the International Economy*, edited by Fry E., Brown D. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, 1993. P. 112-135.

⁴ *Mitrany D.* A Working Peace System an Argument for the Functional Development of International Organization. London, Oxford University Press, 1943.

⁵ *Bednar J., Ferejohn J., Garrett G.* The politics of European federalism // *International Review of Law and Economics.* № 16 (3). 1996. P. 279-294.

⁶ *Gerfert S.* Cross-Border Cooperation; Transforming Borders: diss. University of Twente, 2009.

⁷ *Beck J.* Open government and cross-border cooperation—perspectives for the context of transnational policy-making in border regions // *Central and Eastern European eDem and eGov Days.* 2021. P. 141-159.

⁸ *Scott J.W.* European and North American contexts for cross-border regionalism // *Regional studies.* 1999. T. 33. №. 7. P. 605-617; *Perkmann M., Sum N.L.* Globalization, regionalization and cross-border regions: scales, discourses and governance // *Globalization, regionalization and cross-border regions.* London: Palgrave Macmillan UK, 2002. P. 3-21.

регионализма⁹ и многоуровневого управления¹⁰. В 1990-2000-е гг. наблюдался активный рост историографии по вопросам развития региона Балтийского моря и российско-европейского приграничного сотрудничества, обусловленный расширением ЕС и появлением общей границы с Россией.

Российскую и зарубежную историографию по теме диссертации можно разделить на несколько тематических групп.

Первая группа работ сосредоточена на концептуализации понятий «граница», «приграничные территории», «регион», «еврорегион»¹¹, а также на

⁹ *Chis L.M.* “New Regionalism” and Development of Transborder Cooperation in European Union (A prospective analyses): diss. Università degli studi di Trieste, 2008; *Mälly M.* International Cooperation Organizations of Regional Governments (ICORGs) in the Multi-Level Governance (MLG) System of the Baltic Sea Macro-Region: A Q Methodological Study. 2018.

¹⁰ *Hooghe L., Marks G.* Multi-Level Governance in the European Union, in Hooghe, L., Marks, G. (Eds.), *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield Publishers, Lanham. 2001. P. 1-32.

¹¹ *Колосов В.А., Мироненко Н.С.* Геополитика и политическая география. 2001. М.: Аспект Пресс. 479 с.; *Donnan H., Wilson T. M.* Borders: Frontiers of identity, nation and state. Routledge. 2021. 204 p.; *Houtum Henk van & van Naerssen T.* Bordering, ordering, and othering // *Journal of Economic and Social Geography*. 2022. №93(2). P. 125-136.; *Houtum H. van.* Borders of comfort, spatial economic bordering processes in the European Union. *Regional and Federal Studies*. 2002. №12(4). P. 37-58; *Scott J.W.* European politics of borders, border symbolism and cross-border cooperation. A companion to border studies. 2012. P. 83-99; *Wallis A.D.* New regionalism. In R. Hutchinson (Ed.) // *Encyclopaedia of Urban Studies*. 2010. London: Sage. P. 546-548; *Allen J., Cochrane C.* Beyond the territorial fix: Regional assemblages, politics and power // *Regional Studies*. 2007. №41 (9). P. 1161-1175; *Арсентьева И. и др.* Понятие «приграничье» в современном научном дискурсе // *Вестник Забайкальского государственного университета*. 2012. №. 6. С. 24-29; *Бийжанова Э.К.* Приграничье как объект исследования // *Вестник института социологии*. 2014. №. 4 (11). С. 11-22; *Чёрная И.П.* Проблемы формирования стратегии повышения конкурентоспособности приграничных регионов Дальневосточного федерального округа // *Регион: Экономика и Социология*. 2007. № 4. С. 48-58; *Вардомский Л.Б.* Приграничное сотрудничество на «новых и старых» границах России // *Евразийская экономическая интеграция*. 2008. № 1 (1). С. 90-108; *Дмитриева С.И.* Лимология. 2008. Воронеж: Издательско-полиграфический центр Воронежского государственного университета. 112 с.; *Троянская М.А., Тюрина Ю.Г.* Приграничные территории: понятие, развитие и значение для национальной экономики // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2020. Т. 16. № 3(384). С. 431-448; *Макарычев А.С.* Российские регионы как международные акторы: Аналитический доклад. Нижний Новгород: Нижегородский государственный лингвистический университет имени Н.А. Добролюбова, 2000. 114 с.; *Богатырева О.Н.* Европейские модели регионализма. М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федер. ун-т. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та. 2018. 171 с.; *Бусыгина И.М.* (признана в РФ иноагентом). Политическая регионалистика. Московский государственный институт международных отношений (университет). Москва: Издательство «Российская политическая энциклопедия». 2006. 279 с.; *Шарыгин М.Д.* Современные проблемы экономической и социальной географии. Федеральное агентство по образованию, «Пермский гос. ун-т». Пермь, 2008. 426 с.; *Федоров Г.М., Корнеевец В.С.* О сущности и

выявлении содержательных отличий и взаимосвязи между «приграничным» и «трансграничным» сотрудничеством. В отечественной литературе категория «приграничного» и «трансграничного» сотрудничества рассматривается в работах таких авторов как Н.М. Межевич, С.Б. Тарасов¹², О.Ю. Дубровина¹³, С.М. Сапожникова¹⁴, Л.Б. Вардомский¹⁵, М.В. Бильчак¹⁶, Д.К. Ярошенко¹⁷, Д.А. Болотов¹⁸, О.В. Цветкова¹⁹, В.М. Кузьмин²⁰, Г.О. Яровой, Е.В. Белокурова²¹. В зарубежной литературе выделяются труды таких ученых как

соотношении понятий «регион», «международный», «транснациональный» и «трансграничный» регион // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2010. №. 3. С. 8-15; *Литвинюк А.И.* Теоретические подходы к определению понятия «еврорегион» в рамках трансграничного сотрудничества. // Экономический рост Республики Беларусь: глобализация, инновационность, устойчивость: материалы международной научно-практической конф., посвящ. 75-летию БГЭУ, Минск, 20 мая 2008 г. В 2 т. Т. 2. Минск: БГЭУ, 2008; *Гранберг А.Г.* Основы региональной экономики. Москва: ГУ ВШЭ, 2000; *Perkmann M., Sum N.L.* Op. cit. (Euroregions: institutional entrepreneurship in the European Union); *Кузнецов А.В.* Еврорегионы: полвека «малой интеграции» // Современная Европа. 2008. №2. С. 48-59; *Németh S., Scott J.W.* Euborderregions and the analysis of Cross-Border Cooperation at the EU's external frontiers // Cross-Border Review. CESCO Yearbook 2015. P. 51-58.

¹² *Тарасов С.Б., Межевич Н.М.* Приграничное сотрудничество как инновационная стратегия управления социально-экономическим развитием территории // Экономика и управление. 2009. №2. С. 67-74.

¹³ *Дубровина О.Ю.* Приграничное сотрудничество как форма межрегионального взаимодействия и регионализации // Власть. 2018. №8.

¹⁴ *Сапожникова С.М.* Приграничная торговля как важная часть приграничного сотрудничества и развития Смоленской области // Экономика и право: сборник науч. статей по итогам конференции, Смоленск, 25 декабря 2015 года. 2015. С. 117-121.

¹⁵ *Вардомский Л.Б.* Новые факторы приграничного сотрудничества стран СНГ // Конкурентоспособность и модернизация экономики. 2004. С. 263-274.

¹⁶ *Бильчак М.В.* Приграничное сотрудничество в свете современных интеграционных процессов // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2014. № 1. С. 11-20.

¹⁷ *Ярошенко Д.К.* Приграничное сотрудничество и возможности преодоления эксклавности Калининградской области // Материалы научно-практической конференции молодых ученых географов, Москва, 28-29 марта 2018 года. Москва: Издательство «Перо», 2018. С. 214-217.

¹⁸ *Болотов Д.А., Межевич Н.М.* Приграничное сотрудничество в региональном социально-экономическом развитии: теория, российская практика // Региональные проблемы преобразования экономики. 2016. № 63 (1) С. 87-93.

¹⁹ *Цветкова О.В.* Территории приграничного сотрудничества: состояние и перспективы развития Калининградской области // Политическая наука. 2017. Спецвыпуск. С. 278-289.

²⁰ *Кузьмин В.М.* Приграничное и трансграничное сотрудничество Калининградской области в регионе Балтийского моря в новых геополитических условиях // Политическая наука. 2010. № 3. С. 14-28.

²¹ *Яровой Г.О., Белокурова Е.В.* Европейский Союз для регионов: что можно и нужно знать российским регионам о ЕС. Санкт-Петербург: Норма, 2012. 368 с.

Л. Де Соуса²², М. Перкманн²³, А. Жуковски²⁴, Дж. Скотт²⁵, К. Кох²⁶, А. Рогут, В. Вельтер²⁷, А. Ноферини²⁸. Несмотря на некоторые различия в определении ключевых субъектов, правовом закреплении терминов и географических рамках анализа, российский и европейский подходы к определению приграничного сотрудничества схожи в его сущностном понимании.

Вторая группа работ посвящена изучению общей динамики отношений Российской Федерации и Европейского союза. Данному направлению уделяют внимание такие исследователи как Т.В. Зверева²⁹, М.Л. Энтин, А. Келлерман³⁰, Т.В. Бордачёв³¹, Д.А. Данилов³², С.Н. Мирошников³³, Г.О. Яровой, Е.В. Белокурова³⁴, В. Воротников, С. Кулик, И.Ю. Юргенс, И.Н. Тимофеев³⁵, Ал. А.

²² Sousa L.D. Understanding European cross-border cooperation: A framework for analysis // Journal of European Integration. 2013. №. 35 (6).

²³ Perkmann M. Cross-border regions in Europe: Significance and drivers of regional cross-border co-operation. European Urban and Regional Studies. 2003. № 10 (2). P. 153-171.

²⁴ Zukowski A. The contemporary borderlands and the idea of cross-border cooperation and paradiplomacy: some reflections for the post-Soviet states // Scientific Artsakh. 2020. № 1(4). P. 13-20.

²⁵ Scott J.W. Op. cit. (Bordering, border politics and cross-border cooperation in Europe).

²⁶ Koch K. Geopolitics of Cross-Border Cooperation at the EU's External Borders: Discourses of de-and re-bordering, territorial perceptions and actor relations within the Finnish-Russian ENI cooperation network // Nordia Geographical publications. 2018. №47 (1).

²⁷ Rogut A., Welter F. Cross-border cooperation within an enlarged Europe. 2012.

²⁸ Noferini A. et al. Cross-border cooperation in the EU: Euroregions amid multilevel governance and re-territorialization // European planning studies. 2020. №. 1 (28). P. 35-56.

²⁹ Европа в эпоху перемен / Отв. ред. Т.В. Зверева. Москва: Дипломатическая академия. 2017.

³⁰ Энтин М.Л., Келлерман А. Практика применения Соглашения о партнерстве и сотрудничестве: новое развитие. Московский журнал международного права. 2005. №3. С. 151-174.

³¹ Пределы европеизации. Россия и Европейский союз 1991—2007 гг.: теория и практика отношений / Бордачёв Т.В. Гос. ун-т Высшая школа экономики. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ. 2007. 258 с.

³² Данилов Д.А. Политические отношения Россия — ЕС: эволюция и перспективы // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2021. Т. 14. №2. С.121-138.

³³ Мирошников С.Н. Россия и «Восточное» расширение Европейского союза в 1991-2004 гг. Вестн. Том. гос. ун-та. История. 2014. №6. Т. 32. С. 38-44.

³⁴ Яровой Г.О., Белокурова Е.В. Указ. соч.

³⁵ Воротников В., Кулик С., Юргенс И. Ю., Тимофеев И.Н. Россия и Европейский союз в регионе Балтийского моря. 2016. Портал РСМД. URL: https://russiancouncil.ru/activity/publications/rossiya-i-evropeyskiy-soyuz-v-regione-baltiyskogo-morya/?sphrase_id=50491934 (дата обращения: 05.04.2025).

Громыко, В.В. Журкин, В.П. Фёдоров³⁶, О.А. Гриневский³⁷, Т.А. Романова³⁸, А.Д. Обламский³⁹, О.Ю. Потемкина, Н.Ю. Кавешников⁴⁰, Е.В. Хахалкина, А.М. Погорельская⁴¹. Эволюция отношений России – ЕС, а также России и отдельных стран Евросоюза до 2014 г. рассмотрена Т.В. Зверевой; правовые вопросы Соглашения о партнерстве и сотрудничестве и их влияние на политическую сферу отражены в статье М.Л. Энтина и А. Келлермана; проблема европеизации изучена в монографии Т.В. Бордачёва; факторы, влияющие на динамику усиления и спада российско-европейского сотрудничества, определены в работах С.Н. Мирошникова и Д.А. Данилова; аспекты трансформации отношений России и ЕС от партнёрства к «выборочному сотрудничеству» затронуты в материалах В. Воротникова, С. Кулик, И.Ю. Юргенса, И.Н. Тимофеева; вызовы и риски развития Евросоюза обсуждаются в монографии Ал. А. Громыко, В.В. Журкина, В.П. Фёдорова; влияние отношений РФ-ЕС на эволюцию европейской идентичности рассмотрено в статье Хахалкиной Е.В. и Погорельской А.М. Стоит отметить монографию Г.О. Ярового и Е.В. Белокуровой «Европейский союз для регионов», которая сочетала теоретическую значимость и практическую ценность, предоставляя российским регионам информацию об институтах ЕС для эффективного осуществления приграничного сотрудничества. Т.В. Бордачёв и Т.А. Романова анализировали причины неудачи концепции Общего европейского экономического пространства (ОЕЭП). Наряду с этим, Г.О.

³⁶ Европа XXI века. Новые вызовы и риски / под общей редакцией Ал.А. Громыко, В.П. Фёдорова. СПб.: Нестор-История. 2017. 584 с.

³⁷ Гриневский О.А., Громыко А.А., Данилов Д.А. и др. Институт Европы РАН; под редакцией В.В. Журкина. Москва: ООО Издательство "Весь Мир", 2011. 752 с.

³⁸ Бордачев Т., Романова Т. Модель на вырост // Россия в глобальной политике. 2003. Т. 1, № 2.

³⁹ Обламский А.Д. Идея Большой Европы и Общее европейское экономическое пространство России и ЕС: ожидания и реальность // Вестник Поволжского института управления. 2019. Т. 19. №. 1. С. 4-11.

⁴⁰ Потемкина О.Ю., Кавешников Н.Ю. Россия и Европейский союз: «холодное лето» 2007 года // Современная Европа. 2007. № 6. С. 24-39.

⁴¹ Хахалкина Е.В., Погорельская А.М. «Европа» vs «Европейский союз»: точки разлома и соприкосновения // Вестн. Том. гос. ун-та. История. 2022. №78.

Яровой, Е.В. Белокурова, О.А. Гриневский, Ал. А. Громыко, Д.А. Данилов и другие отмечали усиление роли России в рамках «общих пространств», в то время как О.Ю. Потемкина и Н.Ю. Кавешников критически оценивали данные инициативы ввиду доминирования в них европейских приоритетов. Исследованию международного сотрудничества в Арктике, в том числе российско-европейскому взаимодействию, посвящены работы К.П. Курылева, А.В. Петровой⁴², М.А. Никулина⁴³, С.С. Жильцова, И.С. Зонна⁴⁴, Н.Ю. Маркушиной⁴⁵. Результаты данных исследований отражают динамику развития российско-европейских отношений под влиянием внутренних и внешних факторов, что важно для понимания широкого контекста при изучении приграничного сотрудничества.

Третья группа включает в себя работы, посвященные современной истории региона Балтийского моря, и представлена монографиями «Российская Балтика и Балтийский регион» под редакцией В.М. Разумовского⁴⁶, «Россия на Балтике: 1990-2007 годы» Г.М. Федорова, Ю.М. Зверева, В.С. Корнеевца⁴⁷, «Балтия: история» М. Норта⁴⁸, а также трудами П.

⁴² Курылев К.П., Петрова А.В. Евро-Арктический регион как вектор арктической политики России // Манускрипт. 2016. №. 3-2. С. 93-98.

⁴³ Никулин М.А. Великодержавная конкуренция в Арктике: геополитическое соперничество в новом политическом пространстве // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2019. Т. 19. №. 3. С. 392-403.

⁴⁴ Жильцов С.С., Зонн И.С. Политика России в Арктике: современный этап // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2015. №. 2. С. 7-22.

⁴⁵ Маркушина Н.Ю. Внешние связи Северо-Западного федерального округа Российской Федерации и концепция «Нового Севера» // Балтийский регион. 2011. №. 2.

⁴⁶ Российская Балтика и Балтийский регион / А.Г. Бездудная, О.Л. Виноградова, К.С. Гаврилова и др. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2017. 280 с.

⁴⁷ Федоров Г.М., Зверев Ю.М., Корнеевец В.С. Россия на Балтике: 1990-2007 годы: Монография. Калининград: Изд-во РГУ и м. И. Канта, 2008. 224 с.

⁴⁸ North M. The Baltic: A History. Harvard University Press, 2015. 427 p.

Пийримяэ⁴⁹, С. Бьорка⁵⁰, М. Лехти⁵¹, Н.В. Каледина, А.Б. Елацкова⁵², И.Н. Новиковой⁵³, К.К. Худолея⁵⁴, И.И. Жуковского⁵⁵. Российские авторы, анализируя историческое развитие региона, уделяют значительное внимание роли России, в то время как зарубежные работы часто характеризуются европоцентристским подходом, недооценивающим влияние российского фактора. Более частные вопросы эволюции европейских управленческих походов к региональному сотрудничеству рассмотрены в работах Т. Студжиницки⁵⁶, Т. Лундена⁵⁷, П. Аалто, А. Эспириту, С. Килпелайнена, Д. Ланко⁵⁸, Дж. Скотта⁵⁹. В отечественной литературе исследования посвящены роли отдельных субъектов РФ в становлении системы регионального сотрудничества России и Евросоюза – Калининграда⁶⁰, Санкт-Петербурга и

⁴⁹ Piirimäe P. The Baltic // *European Regions and Boundaries*. 2017. P. 57-78.

⁵⁰ Björck S. A review of the history of the Baltic Sea, 13.0-8.0 ka BP // *Quaternary international*. 1995. Т. 27. P. 19-40.

⁵¹ Lehti M. "Baltoscandia as a National Construction." // *Relations between the Nordic Countries and the Baltic Nations in the XX Century*, edited by Kalervo Hovi, 22–52. Turku: University of Turku, 1998.

⁵² Каледин Н.В., Елацков А.Б. Геополитическая регионализация Балтики: содержание и историческая динамика // *Балтийский регион*. 2024. Т. 16. №. 1. С. 141-158.

⁵³ Новикова И.Н. Малые страны в международных отношениях: некоторые теоретические аспекты // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения*. 2022. Т. 15. №. 3. С. 219-242.

⁵⁴ Худолей К.К. Регион Балтийского моря в условиях обострения международной обстановки // *Балтийский регион*. 2016. Т. 8. №. 1. С. 7-25.

⁵⁵ Жуковский И.И. Некоторые вопросы эволюции модели современных международных отношений в Балтийском регионе // *Балтийский регион*. 2024. Т. 16. №4. С. 145-160.

⁵⁶ Studzieniecki T. The development of cross-border cooperation in an EU macroregion—a case study of the Baltic Sea Region // *Procedia Economics and Finance*. 2016. Т. 39. С. 235-241.

⁵⁷ Lundén T. Border regions and cross-border cooperation in Europe. A theoretical and historical approach // *European Territorial Cooperation: Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*. 2018. С. 97-113.

⁵⁸ Aalto P., Espiritu A., Kilpeläinen S., Lanko D. The coordination of policy priorities among regional institutions from the Baltic Sea to the Arctic: the institutions – coordination dilemma, *Journal of Baltic Studies*, 2016.

⁵⁹ Scott J.W. *Cross-border Governance in the Baltic Sea Region* // *New borders for a changing Europe*. Routledge, 2004. P. 136-154.

⁶⁰ Пальмовский Т., Федоров Г.М. Формирование российско-польского трансграничного региона и роль Калининградской агломерации и Трехградья (Гданьск — Гдыня — Сопот) в этом процессе // *Балтийский регион*. 2019. Т. 11, № 4. С. 6-19; Пальмовский Т., Анисевич Р. Польско-калининградское приграничное сотрудничество в 1956-1989 годах как нетипичный пример сотрудничества на Балтике // *Социально-экономическая география-2011: теория и практика*. 2011. С. 263-274; Цветкова О.В. Территории приграничного сотрудничества:

Ленинградской области⁶¹, Карелии⁶², а также в целом Северо-Западного федерального округа⁶³. Значимость данного блока работ обусловлена необходимостью определения исторического и институционального контекста развития региона Балтийского моря как пространства, в котором формировались российско-европейские региональные связи.

Четвертая группа работ рассматривает практические механизмы реализации приграничного сотрудничества России и ЕС и результаты программной и проектной деятельности. Критически рассматривают программы «Тасис» как российские, так и европейские исследователи, акцентируя внимание на европейском понимании нужд и потребностей при реализации программ (Н.А. Полозов)⁶⁴, неоднородности подхода со стороны разных стран ЕС (А. Френц)⁶⁵, отсутствии действительной материальной помощи странам-бенефициарам (И.Г. Пашковская)⁶⁶. В свою очередь, И. Бусыгина (признана в РФ иноагентом), А. Дерягина⁶⁷, В.В. Иванов, М.С.

состояние и перспективы развития Калининградской области // Политическая наука. 2017. Спецвыпуск. С. 278-289.

⁶¹ *Межевич Н.М., Спиридонова В.В.* Особенности приграничного сотрудничества Санкт-Петербурга и регионов Юго-Восточной Финляндии // Управленческое консультирование. 2017. №. 3 (99). С. 28-36; *Новикова И.Н., Попов Д.И.* Внешнеэкономические связи Ленинградской области и Швеции в первое двадцатилетие XXI века: проблемы и перспективы // Управленческое консультирование. 2020. №4 (136).

⁶² *Шлапек Е.А., Степанова С.В.* Формирование трансграничного социокультурного пространства в российско-финляндском приграничье (Республика Карелия, Россия–Северная Карелия, Финляндия) // Terra Linguistica. 2018. Т. 9. №. 3. С. 39-48; *Шлямин В.А.* Особенности международных и внешнеэкономических связей Республики Карелия // Studia Humanitatis Borealis. 2018. №. 1. С. 16-24.

⁶³ *Маркушина Н.Ю.* Указ. соч. (Внешние связи Северо-Западного федерального округа Российской Федерации и концепция «Нового Севера»).

⁶⁴ *Полозов Н.А.* Юридические основы программ внешней технической помощи, предоставляемой Европейским союзом // Вопросы российского и международного права. 2011. №. 4. С. 102-123.

⁶⁵ *Frenz A.* The European Commission's Tacis Programme 1991–2006. A success story. 2007. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/1/34459.pdf> (дата обращения: 15.05.2025).

⁶⁶ *Пашковская И.Г.* Институциональная основа внешней помощи Европейского Союза (в контексте ее политической составляющей) // Международное право. 2006. №2 (26). С. 140-162.

⁶⁷ *Бусыгина И.* (признана в РФ иноагентом), *Дерягина А.* Стратегия Европейского Союза в отношении России и трансграничное сотрудничество на Северо-Западе // Аналитические записки Научно-координационного совета по международным исследованиям МГИМО (У) МИД России. 2007.

Соколова⁶⁸ справедливо отмечают позитивную роль «Тасис» в финансировании отдельных проектов на территории РФ. Такие авторы как А. Борович, М. Пахоцка⁶⁹, П. Гарсия-Дуран, Т. Мора, М. Милле⁷⁰, И.А. Буданова⁷¹ Н.Б. Кондратьева⁷² пишут о нормативно-правовых и институциональных особенностях программ «Интеррег», об их эволюции от «интеграции вглубь» к «интеграции вширь». Практическую проектную деятельность в рамках программ «Интеррег» с участием России рассматривают в своих работах Е.И. Кравчик⁷³, К. Лаhti⁷⁴, С.В. Кондратьева⁷⁵, А.Б. Себенцов⁷⁶, Л.Б. Вардомский, С.В. Голунов⁷⁷, Ю.Е. Фокин, А.И. Смирнов⁷⁸, Г.О. Яровой, Е.В. Белокурова⁷⁹, М. Барнье, К. Паттен⁸⁰. В рамках исследования программ соседства России и

⁶⁸ Иванов В.В., Соколова М.С. Основные направления и результаты сотрудничества Российской Федерации и ЕС в области инновационной деятельности в рамках программы ЕС Tacis/Europeaid (1996-2006 гг.) // Инновации. 2007. №. 7. С. 19-25.

⁶⁹ Borowicz A., Pachocka M. Cross-Border Cooperation Projects under INTERREG in the EU-15 Member States in 2000–2020 // Eurolimes. 2019. Т. 27. Р. 65-324.

⁷⁰ Garcia-Duran P., Mora T., Mille M. Measuring the Impact of EU Support for Crossborder Regional Cooperation // Journal of Contemporary European Research. Volume 7, Issue 3. 2011. Р. 345-362.

⁷¹ Буданова И.А. Interreg как способ интенсификации европейского территориального сплочения в ЕС (2007-2017 гг.) // Вестник ИвГУ. Серия: Гуманитарные науки. 2018. №4.

⁷² Кондратьева Н.Б. К 30-летию Интеррег. Трансграничное сотрудничество в Европе // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2020. №3.

⁷³ Кравчик Е.И. Приграничное сотрудничество России и Финляндии как форма международных интеграционных процессов на примере деятельности программы ПС 2014-2020 Россия - Юго-восточная Финляндия // Россия в глобальном мире. 2020. №16-17 (39-40).

⁷⁴ Lahti K. Metsähallitus Natural Heritage Services. Transboundary outlook. 2013. URL: https://tbpa.net/docs/events/17Oct/Transparcnet%20and%20Finland_Kari%20Lahti.pdf (дата обращения: 15.05.2025).

⁷⁵ Кондратьева С.В. Вовлечённость региона в интеграционные процессы: проекты туризма (Карельская практика) // Псковский регионологический журнал. 2021. № 1(45). С. 62-76.

⁷⁶ Sebentsov A.B. Cross-border cooperation on the EU-Russian borders: results of the program approach // Geography, environment, sustainability. 2020. Т. 13. №. 1. С. 74-83.

⁷⁷ Безопасность и международное сотрудничество в поясе новых границ России. Под ред. Вардомского Л.Б. и Голунова С.В. М. Волгоград: НОФМО. 2002. 572 с.

⁷⁸ Фокин Ю.Е., Смирнов А.И. Киркенесская Декларация о сотрудничестве в Баренцевом/Евроарктическом регионе: взгляд из России 20 лет спустя. 2012. 88 с.

⁷⁹ Яровой Г.О., Белокурова Е.В. Указ. соч.

⁸⁰ Barnier M., Patten C. A Guide to bringing Interreg and Tacis funding together. URL: <http://oldrncsc.leontief.ru/eng/programs/aguideto.html#9> (дата обращения: 15.05.2025).

ЕС выделяются работы А.Б. Себенцова⁸¹, Г.О. Ярового⁸², К. Кох⁸³, М. Фритч, С. Немет, М. Пииппонен⁸⁴, которые анализируют результаты деятельности программ приграничного сотрудничества России и ЕС, развивая положения теории многоуровневого управления.

Для выявления ранее изученных вопросов регионального сотрудничества и практик взаимодействия России и Евросоюза были рассмотрены диссертационные исследования, среди которых выделяются работы Е.А. Шлапеко⁸⁵, А.П. Сологуб⁸⁶, Г.О. Ярового⁸⁷, Д.А. Болотова⁸⁸. А.П. Сологуб проанализирована роль проектной деятельности и ее значение в конструировании региона Балтийского моря, Яровым Г.О. описана система трансграничной региональной интеграции на внутренних и внешних границах Европейского союза, Е.А. Шлапеко предложена периодизация трансграничного сотрудничества в Северной Европе, Д.А. Болотовым исследованы стратегии России и ЕС по вопросам приграничного сотрудничества. Данные работы внесли серьёзный вклад в развитие

⁸¹ *Sebentsov A.B.* Op. cit. (Cross-border cooperation on the EU-Russian borders: results of the program approach // Geography, environment, sustainability).

⁸² *Яровой Г.* Трансграничное сотрудничество России и Евросоюза между (де-)секьюритизацией и парадипломатией: в поисках новых подходов к cross-border governance // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2021. Т. 14. №. 2. С. 156-181.

⁸³ *Koch K.* The role of territoriality in the European Union multi-level governmental cooperation framework of Finnish–Russian cross-border cooperation // European Urban and Regional Studies. 2017. Т. 26. №. 2. Р. 115-133.

⁸⁴ *Fritsch M., Németh S., Piipponen M., Yarovoy G.* Whose partnership? Regional participatory arrangements in CBC programming on the Finnish–Russian border. European Planning Studies. 2015. Т. 23. Р. 1-18.

⁸⁵ *Шлапеко Е.А.* Влияние внешних факторов на участие Республики Карелия в системе трансграничного сотрудничества в Северной Европе: дис. – Санкт-Петербургский государственный университет, 2013.

⁸⁶ *Сологуб А.П.* Роль проектной деятельности в общественно-политическом конструировании региона Балтийского моря: дис. – Санкт-Петербургский государственный университет, 2016.

⁸⁷ *Яровой Г.О.* Трансграничная региональная интеграция в Европе. Проблемы и перспективы развития "внешних" еврорегионов на примере еврорегиона "Карелия": дис. – Санкт-Петербургский государственный университет, 2006.

⁸⁸ *Болотов Д.А.* Приграничное сотрудничество как особая форма международных отношений: на примере отношений Российской Федерации и Европейского Союза : автореферат дис. ... кандидата политических наук : 23.00.04 / С.-Петерб. гос. ун-т. Санкт-Петербург, 2003. 22 с.

теоретических подходов и систематизацию накопленных знаний об эволюции регионального сотрудничества России и Евросоюза.

Проблема периодизации российско-европейского сотрудничества, хотя и не является центральной в большинстве исследований, затрагивается в работах ряда отечественных и зарубежных авторов, труды которых можно отнести к *пятой группе*. В частности, Г.О. Яровой и Е.В. Белокурова, выделяя три этапа сотрудничества, акцентируют внимание на трансформации взаимодействия и смене приоритетов в каждом из периодов⁸⁹. А.Б. Себенцов предлагает периодизацию, основанную на эволюции пространственной и институциональной структуры: от первых рамочных соглашений до программ сотрудничества⁹⁰. Еще один подход Г.О. Ярового предусматривает классификацию на основе политических и институциональных факторов, в соответствии с которой сотрудничество видоизменяется от «политической педагогики» до (де-)секьюритизации и «прагматичной парадипломатии» после 2014 г.⁹¹. Е.А. Шлапек анализирует этапы трансграничного сотрудничества в Северной Европе, опираясь на процессы институционализации и программной деятельности⁹². Ряд российских исследователей (О.В. Подшувеит, А.Н. Черных⁹³, Ю.В. Гончарова⁹⁴) и многие зарубежные авторы также используют в качестве критерия периодизации этапы реализации программ, проводя сравнительный анализ или выделяя ключевые характеристики отдельных

⁸⁹ Яровой Г.О., Белокурова Е.В. Указ соч.

⁹⁰ Sebentsov A. Указ. соч.

⁹¹ Яровой Г.О. Трансграничное сотрудничество России и Евросоюза между (де-)секьюритизацией и парадипломатией: в поисках новых подходов к cross-border governance // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2021. Т. 14. №. 2. С. 156-181.

⁹² Шлапек Е.А. Указ. соч. (Влияние внешних факторов на участие Республики Карелия в системе трансграничного сотрудничества в Северной Европе).

⁹³ Подшувеит О.В., Черных А.Н. Программы приграничного сотрудничества в регионе Балтийского моря: результаты и перспективы в современных геополитических условиях // Экономика и управление. 2015. №7 (117).

⁹⁴ Куровска-Пыш И., Гончарова Ю.В. Реализация программы Интеррег в Калининградской области и соседних странах: краткий обзор // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2021. №. 2. С. 48-61.

программ. Например, И.М. Батык, Д. Жечковски⁹⁵ рассматривает сотрудничество в рамках программ России и Польши; С. Дауме⁹⁶ – России, Латвии и Эстонии; М. Фрич, С. Немет, М. Пииппонен⁹⁷ – России и Финляндии. Обобщая, можно отметить, что в отечественной литературе тематика периодизации приграничного сотрудничества представлена более комплексно, чем в зарубежных трудах, при этом особое внимание уделяется влиянию внешних факторов на границы выделяемых этапов. В зарубежных работах наблюдается тенденция к изолированному анализу отдельных программ приграничного сотрудничества без учета глобального контекста.

Таким образом, несмотря на актуальность приграничного сотрудничества как объекта изучения, в научной литературе ощущается недостаток комплексных исследований, посвященных эволюции данного процесса в российско-европейском контексте. В частности, практически отсутствуют работы, посвященные развитию приграничного сотрудничества РФ-ЕС на длительном историческом периоде: от принятия первых программ до завершения сотрудничества в 2022 г. Более того, многие труды рассматривают приграничное сотрудничество в более широком аспекте, освещая также вопросы парадипломатии, трансграничного сотрудничества, регионализации. Также стоит отметить, что традиционно авторы исследовали приграничное сотрудничество России и ЕС как продолжающийся процесс, однако после заморозки взаимодействия в 2022 г. возникает возможность рассмотреть его как законченное явление. Особую актуальность в связи с этим приобретает изучение эволюции приграничного сотрудничества РФ-ЕС, основанное на методологии исторической науки, позволяющей проследить

⁹⁵ *Batyk I. M., Rzeczkowski D. Cross-border cooperation at the external border of the European Union in the context of political, economic and social conditions: The case of the Polish-Russian neighbourhood //Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy. 2020. T. 15. №. 4. С. 833-871.*

⁹⁶ *Daume S. Cross-border cooperation in rural territories in context of the EU funds: case of Latvia-Estonia-Russia border area. The International Conference: Economic science for rural development. 2018. No 48. Jelgava, LLU ESAF.*

⁹⁷ *Fritsch M., Németh S., Piipponen M., Yarovoy G. Op. cit.*

долгосрочные тенденции и выявить ключевые факторы, определявшие развитие этого процесса с учетом исторической ретроспективы.

Объектом исследования является приграничное сотрудничество Российской Федерации и Европейского союза.

Предмет исследования – трансформация приграничного сотрудничества России и ЕС в период с 1994 по 2022 гг.

Цель работы заключается в выявлении основных этапов трансформации приграничного сотрудничества Российской Федерации и Европейского союза и их характеристика с учётом исторической ретроспективы. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- выработать теоретико-методологические подходы к пониманию приграничного сотрудничества России и ЕС;
- исследовать нормативно-правовое обеспечение приграничного сотрудничества России и ЕС;
- рассмотреть исторические условия и предпосылки установления приграничного сотрудничества России и ЕС;
- определить и охарактеризовать исторические этапы развития приграничного сотрудничества России и ЕС;
- выявить роль Российской Федерации в трансформации приграничного сотрудничества с ЕС;
- дать оценку программной и проектной приграничной деятельности на различных этапах сотрудничества.

Хронологические рамки диссертации охватывают период с 1994 по 2022 год. Нижняя хронологическая граница обусловлена подписанием в 1994 г. Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве между Россией и Европейскими Сообществами и их государствами-членами, которое стало основой для дальнейшего взаимодействия. При рассмотрении взаимодействия в советский период и анализе отдельных вопросов европейской интеграции автор сознательно выходит за рамки основного хронологического периода

исследования для выявления исторических и институциональных предпосылок формирования приграничного сотрудничества между Россией и ЕС, что позволяет обеспечить необходимую историческую глубину и проследить генезис форм сотрудничества. Верхняя граница обусловлена односторонним решением Еврокомиссии от 4 марта 2022 г. о приостановке сотрудничества с Россией в рамках программ приграничного сотрудничества.

Географические рамки исследования охватывают территорию Российской Федерации и ряд государств-членов Европейского союза. Приоритетное внимание уделяется анализу взаимодействия с Финляндией, Эстонией, Литвой, Латвией, Польшей и Швецией как государствами ЕС, в наибольшей степени вовлеченными в приграничное сотрудничество с Россией. В контексте исследования также рассматривается участие Норвегии – государства, не входящего в состав ЕС, но являющегося партнером в рамках ряда программ приграничного сотрудничества. Вместе с тем, основной фокус направлен на анализ институционального сотрудничества между Российской Федерацией и Европейским союзом как целостным актором международных отношений.

Источниковую базу исследования представляют различные по характеру документы и материалы, которые можно разделить на следующие группы: нормативно-законодательные, делопроизводственные, статистические и публицистические источники.

Группа *нормативно-законодательных источников* включает в себя документы Российской Федерации, Европейского союза и совместные российско-европейские документы, которые отражают официальные позиции сторон в отношении реализации приграничного сотрудничества. Их анализ позволяет проследить эволюцию нормативно-правовой базы, а также выявить особенности восприятия России и ЕС друг другом, что имеет ключевое значение для решения поставленных исследовательских задач.

К документам РФ относится Конституция РФ, Федеральные законы, Указы Президента РФ, Постановления и Распоряжения Правительства РФ,

Постановления Совета Федерации, касающиеся вопросов приграничного сотрудничества, а также Стратегии и программы пространственного развития, Стратегии национальной безопасности, Концепции приграничного сотрудничества и Концепции внешней политики РФ⁹⁸.

Документы ЕС включают в себя постановления Еврокомиссии и Совета ЕС, регулирующие вопросы приграничного сотрудничества и регионального развития, в том числе реализацию программ «Тасис», «Интеррег», Европейской политики соседства; программные документы Европейского

⁹⁸ Конституция Российской Федерации. 12.12.1993 г., с изм. от 14 марта 2020 г. URL: <http://kremlin.ru/acts/constitution> (дата обращения: 15.05.2025); Указ Президента Российской Федерации от 03.06.1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9452> (дата обращения: 15.05.2025); Федеральный закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/8100> (дата обращения: 15.05.2025); Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1997 г. № 1259 «О Федеральной целевой программе развития Особой экономической зоны в Калининградской области». URL: <https://sudact.ru/law/postanovlenie-pravitelstva-rf-ot-29091997-n-1259/> (дата обращения: 15.05.2025); Концепция внешней политики 1993 г. (утверждена распоряжением Президента РФ Б.Н. Ельцина от 23 апреля 1993 г.// Дипломатический вестник. Специальный выпуск. Январь 1993 г.; Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000 - 2010 гг.). Хельсинки, 22 октября 1999 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901773061> (дата обращения: 15.04.2025); Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 28 июня 2000 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901764263> (дата обращения: 15.05.2025); Федеральный закон от 04.01.1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/13347> (дата обращения: 15.05.2025); Федеральный закон от 08.12.2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/20277> (дата обращения: 20.05.2025); Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 28 июня 2000 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901764263> (дата обращения: 15.05.2025); Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 8 июня 2005 г. 183-СФ «О некоторых проблемах реализации Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации». URL: <https://base.garant.ru/6154559/> (дата обращения: 15.05.2025); Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 12 июля 2008 г. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/785/print> (дата обращения: 15.05.2025); Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 30.09.2022) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/ (дата обращения: 15.05.2025); Федеральный закон от 26.07.2017 г. № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42132> (дата обращения: 15.05.2025); Распоряжение Правительства РФ от 7 октября 2020 г. № 2577-р «О Концепции приграничного сотрудничества в РФ». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74639793/> (дата обращения: 15.05.2025).

инструмента соседства и партнёрства (2007-2013 гг.) и Европейского инструмента соседства (2014-2020 гг.)⁹⁹. Также к ним относятся документы, важные для понимания внутренней региональной политики ЕС, такие как Единый европейский акт (1986 г.), Договор об учреждении Европейского сообщества, «Повестка дня 2000», Лиссабонский договор, Стратегия «Европа 2020», Глобальная стратегия ЕС (2016 г.), Стратегии ЕС для отдельных стран и регионов¹⁰⁰.

⁹⁹Council Regulation No 2053/93/ O.J. 1993, 187/1. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31993R2053> (дата обращения: 15.05.2025); Notice to the Member States laying down guidelines for operational programmes (Interreg II). OJ C 180, 1.7.1994, p. 60-68. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOC_1994_180_R_0060_01 (дата обращения: 15.05.2025); Wider Europe – Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels, 2003. URL: https://unece.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/SectoralInitiatives/MARS/Slovakia_Oct04/Doc_com03_104_en.pdf (дата обращения: 15.05.2025); COM 393 final. Paving the way for a New Neighbourhood Instrument. Brussels, 2003. URL: [https://aei.pitt.edu/38143/1/com_\(2003\)_393.pdf](https://aei.pitt.edu/38143/1/com_(2003)_393.pdf) (дата обращения: 15.05.2025); COM 628 final. Proposal for a Regulation laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument. 2004. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004PC0628> (дата обращения: 15.05.2025); Regulation (EC) No 1638/2006. OJ L 310, 9.11.2006, p. 1-14. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32006R1638> (дата обращения: 15.05.2025); European Neighbourhood & Partnership Instrument. Cross-Border Cooperation. Strategy Paper 2007-2013. 2007. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-01/enpi_cbc_sp_ip_2007-2013_final_en.pdf (дата обращения: 15.05.2025); European Commission. Commission Implementing Regulation (EU) No 897/2014 of 18 August 2014. URL: https://www.sefrcbc.fi/wp-content/uploads/2020/11/Implementing-Regulation-EU-No-897_2014.pdf (дата обращения 26.04.2025);

¹⁰⁰ Single European Act. OJ L 169, 29.6.1987. P. 1-28. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/sea/sign> (дата обращения: 15.05.2025); Treaty on European Union. OJ C 191, 29.7.1992. P. 1-112. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT> (дата обращения: 15.05.2025); Agenda 2000. 2. Greater concentration. COM/97/2000 final. Vol. II. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A51997DC2000> (дата обращения: 15.05.2025); Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. 13.12.2007. OJ C 306. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF> (дата обращения: 15.05.2025); Communication from the Commission concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region. COM/2009/0248. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2009/communication-concerning-the-european-union-strategy-for-the-baltic-sea-region (дата обращения: 15.05.2025); Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels, 3.3.2010. COM (2010) 2020. URL: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20->

Совместные документы представлены Соглашением о партнёрстве и сотрудничестве 1994 г., а также межгосударственными и межрегиональными соглашениями, соглашениями на уровне местного самоуправления по вопросам приграничного взаимодействия и добрососедства¹⁰¹. Отдельно выделяются совместные операционные документы программ приграничного сотрудничества и иные документы (инструкции, руководства по программе и т.д.), регулирующие порядок отбора и реализации совместных проектов¹⁰².

%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf (дата обращения: 15.05.2025); A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. 2016. URL: <https://www.coe-civ.eu/kh/a-global-strategy-for-the-european-unions-foreign-and-security-policy> (дата обращения: 15.05.2025).

¹⁰¹ Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны. 24.06.1994. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1900668> (дата обращения 26.07.2024); Договор об основах отношений между Российской Федерацией и Республикой Финляндия. 1992. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1901000>; Договор между Российской Федерацией и Республикой Польша о дружественном и добрососедском сотрудничестве. 1992. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901728232> (дата обращения: 15.05.2025); Соглашение между Правительством Финляндской Республики и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в Мурманской области, Республике Карелия, Санкт-Петербурге и Ленинградской области. 20.01.1992; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о долгосрочном сотрудничестве Калининградской области Российской Федерации и регионов Литовской Республики от 29 июня 1999 года. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902102950> (дата обращения: 15.05.2025); Договор о сотрудничестве между Республикой Карелия (Российская Федерация) и губернией Оулу (Финляндия). 1996. URL: <https://docs.cntd.ru/document/919309356> (дата обращения: 15.05.2025); Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о сотрудничестве Калининградской области Российской Федерации и северо-восточных воеводств Республики Польша. 22.05.1992. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901876421> (дата обращения: 15.05.2025); Договор о намерениях с районами Юанкоски, Лапинлахти, Туусниemi Финляндии, 1992. URL: clck.ru/3MchjM (дата обращения: 15.05.2025); Соглашение о сотрудничестве между администрацией муниципального образования Сланцевский муниципальный район Ленинградской области и Целевым некоммерческим учреждением «Нарвский Бизнес-Центр» Эстонской Республики. 2014. URL: <https://kvs.lenobl.ru/ru/deiatelnost/soglasheniia-o-sotrudnichestve/spisok-soglashenij-o-sotrudnichestve-s-zarubezhnymi-partnerami-na-urov/> (дата обращения: 15.05.2025); Соглашение о сотрудничестве между администрацией Сланцевского муниципального района Ленинградской области и Нарвским городским архивом Эстонской Республики. 2014. URL: <https://kvs.lenobl.ru/ru/deiatelnost/soglasheniia-o-sotrudnichestve/spisok-soglashenij-o-sotrudnichestve-s-zarubezhnymi-partnerami-na-urov/> (дата обращения: 15.05.2025).

¹⁰² The Kolarctic ENPI CBC Programme 2007-2013. 19.12.2008. C(2008)8453; South-East Finland – Russia ENPI CBC PROGRAMME 2007–2013. 12.19.2008; Karelia ENPI CBC Programme Document 2007-2013. 21.9.2008; Lithuania-Poland-Russia ENPI Programme 2007-2013. 26.09.2008; Estonia - Latvia – Russia: Cross-Border Cooperation Programme Within

К совместным документам также относятся документы, принятые по итогам международных саммитов и конференций, среди которых Совместная декларация об укреплении диалога и сотрудничества по политическим вопросам и вопросам безопасности в Европе (2000 г.), «дорожные карты» четырех общих пространств, утверждённые на саммите Россия-ЕС 10 мая 2005 г., Политическая декларация и Рамочный документ по политике «Северного измерения», принятые на встрече в Хельсинки 24 ноября 2006 г., Совместное заявление саммита Россия-ЕС по «Партнёрству для модернизации» по итогам встречи на высшем уровне в Ростове-на-Дону 31 мая – 1 июня 2010 г.¹⁰³.

Делопроизводственные документы включают в себя отчеты, руководства, заключения, уведомления, сообщения европейских структур, доклады рабочих групп, отчеты итогового оценивания и промежуточные отчеты реализации программ «Тасис», «Интеррег» и программ приграничного сотрудничества Европейской политики соседства¹⁰⁴. Изучение данных

European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-2013; Kolarctic Neighbourhood Programme 2004 – 2006; Программа Соседство Литва, Польша и Калининградская область Российской Федерации. 2000-2006. Руководство по Программе; Kaakkois-Suomi – Venäjä Naapurisuohjelma. 2004 – 2006; Joint Operational Programme 2014-2020. 19.02.2019; Совместный Программный Документ. Программа Приграничного Сотрудничества Коларктик 2014–2020 гг.; Latvia – Russia Cross - Border Cooperation Programme 2014-2020; Программа Приграничного Сотрудничества Литва – Россия 2014–2020. Ноябрь 2016 г.; Польша – Россия ПС 2014 – 2020 гг.; Юго-Восточная Финляндия - Россия ПС 2014–2020 гг. Совместный программный документ 18.12.2015. С(2015) 9184.

¹⁰³ Совместная декларация об укреплении диалога и сотрудничества по политическим вопросам и вопросам безопасности в Европе. 2000 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901783731> (дата обращения: 15.05.2025); «Дорожные карты» четырех общих пространств, утверждённые на саммите Россия-ЕС, Москва, 10 мая 2005 года. 11.05.2005. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/1751893/ (дата обращения: 15.05.2025); Политическая декларация по политике «Северного измерения» 24 ноября 2006 года. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3735> (дата обращения: 15.05.2025); Совместное заявление саммита Россия–ЕС по «Партнёрству для модернизации» 1 июня 2010 года. URL: <http://www.special.kremlin.ru/supplement/572>.

¹⁰⁴ Report from the Commission. The TACIS Programme annual report 1999. COM (2000) 835 final, 20 December 2000. URL: <https://aei.pitt.edu/48192/> (дата обращения: 15.05.2025); Court of Auditors. Special Report No 11/2001 concerning the Tacis cross-border cooperation programme together with the Commission's replies. OJ Vol. 44. 2001; INTERREG III Community Initiative (2000-2006). Ex-Post Evaluation. Final Report. Zoetermeer, May 2010; Evaluating the Impacts of South-East Finland — Russia Interreg III A / Neighbourhood Programme 2000—2006. TK Eval, Evaluation Report, 6.11.2009; Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes. FWC COM 2015.

материалов позволяет определить трансформацию управленческих подходов к реализации приграничного сотрудничества.

Статистические материалы в первую очередь представлены электронным банком данных «Кеер.еу»¹⁰⁵, который содержит полную информацию о программах и проектах приграничного сотрудничества ЕС, а также отдельными сайтами программ приграничного сотрудничества¹⁰⁶. Анализ статистических данных представляет возможность получить объективную картину развития приграничного сотрудничества и выявить основные тенденции и закономерности.

В *группу публицистических документов* вошли выступления, комментарии, интервью политических деятелей, анализ которых важен для понимания динамики российско-европейских отношений, а также тенденций развития региональной политики. В данном контексте можно отметить материалы пресс-конференции В.В. Путина по вопросам возобновления Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве на неформальном саммите Россия-ЕС в 2006 г.¹⁰⁷ и Мюнхенскую речь (2007 г.) о стремлении России к равноправному диалогу¹⁰⁸, интервью Министра иностранных дел С.В. Лаврова в связи с юбилеем Е.М. Примакова (2014 г.)¹⁰⁹, выступление Д. Туска на саммите ЕС в 2014 г. о прагматичной позиции по отношению к

¹⁰⁵ Портал «Кеер.еу». URL: <https://www.KEEP.eu>. (дата обращения: 10.05.2025).

¹⁰⁶ South-East Finland – Russia CBC website. URL: <https://www.sefrcbc.fi/news/> (дата обращения: 20.04.2025); Lithuania – Russia CBC Programme website. URL: <https://latruscbc.eu/> (дата обращения: 20.04.2025); Latvia – Russia CBC Programme website (архивный сайт программы 2007-2013 гг.). URL: <https://latruscbc.eu/> (дата обращения: 20.04.2025); Estonia – Latvia - Russia CBC Programme website. URL: <https://www.estlatrus.eu/> (дата обращения: 20.04.2025); Kolarctic CBC website. URL: <https://kolarctic.info/>; Karelia CBC website. URL: <https://www.kareliacbc.fi/ru> (дата обращения: 20.04.2025)

¹⁰⁷ Цит. по В. Путин: РФ и ЕС должны стать стратегическими партнерами. 21.10.2006. РБК. URL: <https://www.rbc.ru/politics/21/10/2006/5703bcdd9a7947afa08caebf> (дата обращения: 12.05.2025).

¹⁰⁸ Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy. February 10, 2007. Munich. URL: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034> (дата обращения: 12.05.2025).

¹⁰⁹ Интервью Министра иностранных дел С.В. Лаврова телекомпании ВГТРК в связи с юбилеем Е.М. Примакова. Москва, 28.10.2014. URL: https://www.mid.ru/ru/press_service/minister_speeches/1716438/ (дата обращения: 12.05.2025).

России¹¹⁰, речь президента Финляндии М. Ахтисаари во время визита в Санкт-Петербург в январе 1995 г. о важности регионального сотрудничества с Россией на Севере Европы¹¹¹, интервью постпреда РФ при ЕС В.А. Чижова в январе 2020 г. о планируемых программах приграничного сотрудничества на 2021-2027 гг.¹¹² Данные материалы, с одной стороны, отражали субъективную точку зрения, позволяя говорить о роли личности в истории, и, с другой стороны, демонстрировали общие тенденции и взгляды, сформировавшиеся в обществе относительно российско-европейских отношений.

Таким образом, выбранные для написания диссертации источники являлись обширными, репрезентативными, надежными и актуальными, что позволило комплексно изучить трансформацию приграничного сотрудничества России и Евросоюза в исследуемый период.

Методология исследования опирается на системный подход к изучению истории международных отношений и внешней политики, что обусловлено комплексным характером проблемы исследования. В качестве теоретико-методологической основы была выбрана разработанная в 1970-х гг. политологом К. Уолтцом теория неореализма¹¹³. Как отмечает А.В. Шабага, отличительной чертой неореалистического анализа является примат системы над отдельным государством¹¹⁴. Неореализм предполагает, что политика государств формируется под влиянием внутренних и внешних факторов, которые определяют динамику международных отношений. В контексте темы

¹¹⁰ Цит. по Евросоюз поспособствует с Россией по-хорошему. 19.01.2015. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2649341> (дата обращения: 12.05.2025).

¹¹¹ Speech by Mr Martti Ahtisaari, the President of the Republic of Finland. St. Petersburg. 16.01.1995. URL: <https://www.presidentti.fi/ahtisaari/puheet-1995/p9501.pie.html> (дата обращения: 12.05.2025).

¹¹² РФ и ЕС готовят семь программ приграничного сотрудничества на 2021-2027 годы. 28.01.2020. Портал РСМД. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/rf-i-es-gotovyat-sem-programm-prigranichnogo-sotrudnichestva-na-2021-2027-gody/> (дата обращения: 10.04.2025).

¹¹³ Waltz K.N. Theory of International Politics. Berkeley: University of California, 1979. 251 p.

¹¹⁴ Шабага А.В. Методология исследования международных отношений: реализм // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2015. №. 3. С. 30.

диссертации данная теория позволила выявить причины и события, влияющие на развитие российско-европейских отношений, в том числе в сфере приграничного сотрудничества. Кроме того, через призму неореализма стало возможно рассмотреть сотрудничество в терминах защиты суверенитета и реализации национальных интересов – ключевых понятий для политики Российской Федерации, в том числе и в сфере приграничного сотрудничества. Наконец, данный подход позволил рассмотреть эволюцию сотрудничества России и ЕС на нескольких уровнях – глобальном, региональном, национальном – соотнести их между собой и выявить их взаимное влияние.

При написании диссертации автор руководствовался принципом историзма, который предполагал «учёт конкретно-исторических условий (ситуаций), в которых происходило развитие (изменение) процесса»¹¹⁵; принципом системности, подразумевающим рассмотрение предмета исследования как комплексного и целостного организма¹¹⁶; а также принципом объективности, то есть сосредоточением анализа на внутренней природе изучаемой реальности¹¹⁷ и желанием получить достоверные знания о прошлом. В соответствии с принципом историзма приграничное сотрудничество России и ЕС рассматривалось в контексте развития двусторонних отношений 1990-2020-х гг. с учетом конкретной исторической реальности и определенных исторических событий. В соответствии с принципом системности приграничное сотрудничество России и ЕС рассматривалось как многоуровневая система, состоящая из уровня стратегического, регионального и локального взаимодействия. В соответствии с принципом объективности при выборе материалов для анализа автор руководствовался критериями актуальности и достоверности, а также учитывал различные точки зрения на исследуемый вопрос.

¹¹⁵ Арзамаскин Ю.Н. Принцип историзма в научном исследовании // Армия и общество. 2011. № 3 (27). С. 7-11.

¹¹⁶ Ковальченко И.Д. Методы исторического исследования. 1987. Москва. «Наука». С. 185.

¹¹⁷ Там же. С. 241.

Методы исследования. В работе использовались исторические методы, применение которых помогло сконструировать картину исторической целостности и преемственности развития приграничного сотрудничества России и Евросоюза. Историко-генетический метод исследования помог продемонстрировать причинно-следственные связи и закономерности исторического развития, в частности, рассмотреть трансформацию приграничных связей РФ-ЕС как элемент общей динамики отношений. С помощью сравнительно-исторического метода были выделены и сопоставлены между собой ключевые события, на основе которых были обозначены этапы, легшие в периодизацию приграничного сотрудничества.

Кроме того, в работе использовались общенаучные методы. Сравнительный анализ применялся при обзоре отдельных инструментов сотрудничества и нормативно-правовых документов России и ЕС, с помощью чего были сопоставлены сходства и различия в подходах России и ЕС к приграничному сотрудничеству. Прибегнув к методу системного анализа и обобщения, автором была сформулирована периодизация приграничного сотрудничества и выявлена общая характеристика каждого этапа.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в комплексном историческом анализе эволюции приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Европейским союзом в период с 1994 по 2022 год как завершённого явления, в том числе:

- предложена авторская периодизация приграничного сотрудничества, основанная на совокупности критериев, включающих изменение политического контекста, трансформацию нормативно-правовой базы и эволюцию целей и задач сотрудничества;
- в отличие от преобладающих исследований, посвященных региональному сотрудничеству в широком смысле, диссертационная работа фокусируется на углубленном изучении приграничного сотрудничества как самостоятельного и специфического формата взаимодействия;

- впервые предложено рассматривать приграничное сотрудничество с позиции неореализма, при этом учитывая отдельные положения теорий парадипломатии и многоуровневого управления. Такой подход позволяет взглянуть на приграничное сотрудничество через призму национальных интересов и безопасности;
- на примере российско-европейского приграничного сотрудничества описана специфическая модель взаимодействия, которая может быть учтена в других приграничных регионах Российской Федерации;
- выявлена трансформационная роль Российской Федерации в эволюции российско-европейского сотрудничества, обусловленная стремлением к равноправию и реализацией национальных интересов;
- определены особенности программно-проектной деятельности в рамках каждого этапа приграничного сотрудничества;
- систематизирована и структурирована нормативно-правовая база приграничного сотрудничества России и ЕС;
- выявлены исторические предпосылки установления приграничного сотрудничества СССР / России с государствами региона Балтийского моря.

Теоретическая значимость заключается в разработке авторской периодизации и проведении комплексного анализа приграничного сотрудничества России и ЕС в 1994-2022 гг., что позволило выявить ключевые этапы, их характерные черты и факторы, оказывавшие влияние на динамику сотрудничества. Целостный подход способствовал систематизации накопленных знаний и формированию более полного и объективного представления об эволюции данного взаимодействия. Более того, применение неореалистической парадигмы позволило рассмотреть приграничное сотрудничество через призму национальных интересов и вопросов безопасности, что особенно актуально в условиях его секьюритизации после событий 2014 г. Диссертация обогащает научный дискурс за счет введения в оборот новых эмпирических данных и авторской интерпретации существующих материалов, что позволяет сформировать более взвешенную

оценку истории российско-европейского взаимодействия на региональном уровне.

Практическая значимость работы обусловлена тем, что материалы и выводы исследования могут быть использованы при подготовке учебных пособий по истории международных отношений и региональной политики ЕС, а также исследований по современной истории российско-европейских отношений в сфере приграничного сотрудничества. Более того, результаты диссертации могут быть использованы в деятельности региональных органов власти и местного самоуправления, а также общественных организаций, развивающих международные связи в рамках ЕАЭС, СНГ и со странами Каспийского региона, особенно при разработке стратегий регионального развития и реализации проектной деятельности.

Положения, выносимые на защиту:

1. Под приграничным сотрудничеством понимаются согласованные действия субнациональных акторов сопредельных территорий, направленные на укрепление добрососедства и развитие приграничных регионов. К его ключевым характеристикам относятся: сотрудничество сопредельных территорий, разделенных границей; участие государственных органов власти в таком сотрудничестве при допущении участия негосударственных акторов; ключевая роль субнациональных акторов – первичных бенефициаров сотрудничества; направленность сотрудничества на взаимовыгодное решение общих проблем и повышение уровня жизни на приграничных территориях.

2. В Российской Федерации в исследуемый период сложилась разветвленная система нормативно-правовых актов, регулирующих приграничное сотрудничество, отличительной особенностью которой являлась реализация приграничного сотрудничества не только для стимулирования экономического развития регионов, но и для обеспечения национальной безопасности, укрепления суверенитета и территориальной целостности России. В то же время, правовое обеспечение территориального сотрудничества в ЕС отличалось высокой степенью детализации,

программным подходом и вовлечением акторов разных уровней. Данные принципы легли в основу приграничного сотрудничества на внешних границах, которое, однако, было связано с реализацией принципа «политической обусловленности» и продвижением собственных политических интересов.

3. Российско-европейское сотрудничество подкреплялось комплексом совместных документов, ключевым из которых стало Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве 1994 г., а также межгосударственными, межрегиональными и межмуниципальными соглашениями. Региональное сотрудничество развивалось в фарватере российско-европейских отношений на высшем уровне, однако, несмотря на снижение интенсивности сотрудничества между Россией и ЕС после событий 2014 года, приграничная активность сохранила свою динамику, что свидетельствует как об ее относительной деполитизации, так и о роли субнациональных акторов в поддержании регионального взаимодействия.

4. Приграничное сотрудничество в советский период охватывало внешнеэкономическую деятельность, ограниченный туризм и побратимские отношения между городами, оставаясь при этом под строгим контролем государства. Специфика приграничных контактов определялась внешнеполитическим контекстом: в отношениях с Польшей, как страной социалистического лагеря, помимо практического сотрудничества акцент делался на поддержании идеологической близости; в отношениях с Финляндией – на экономической выгоде и добрососедстве с учетом исторической и культурной общности; в отношениях со Швецией и Норвегией – на решении практических вопросов, связанных с делимитацией морских пространств, рыболовством и приграничной торговлей. На высшем уровне отношения между СССР и ЕЭС эволюционировали от взаимного неприятия к установлению сотрудничества, кульминацией которого стало подписание Соглашения о торговле и коммерческом и экономическом сотрудничестве

между СССР и ЕЭС (1989 г.), что легло в основу будущего взаимодействия России и ЕС.

5. В развитии приграничного сотрудничества России и Евросоюза с 1994 по 2006 гг. происходил поиск форматов взаимодействия и институционализация приграничного сотрудничества на основе ключевого документа – Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве (1994 г.), а также на базе европейских инструментов («Тасис» и «Интеррег»). С 2007 года роль России в приграничном сотрудничестве усилилась под воздействием как внутренних, так и внешних обстоятельств. Можно выделить четыре ключевых этапа приграничного сотрудничества, определённые историческим контекстом, изменениями в нормативно-правовой базе и трансформацией приоритетов и задач России и Евросоюза: этап становления сотрудничества (1994-1999 гг.), характеризующийся формированием институциональных основ и нормативно-правовой базы в условиях общего стремления к установлению диалога; этап усиления прагматизма в приграничном сотрудничестве (2000-2006 гг.), отмеченный смещением акцента с ценностной близости к функциональному взаимодействию; этап формирования симметричного партнерства (2007-2013 гг.), характеризующийся равноправным участием России в приграничном сотрудничестве; и этап приграничного сотрудничества в условиях ухудшения отношений РФ-ЕС (2014-2022 гг.).

6. В конце 1990-х годов во взаимодействии между Россией и ЕС обозначилась трансформация характера отношений, отличающаяся постепенным смещением приоритетов с декларируемой ценностной близости к более прагматичному и функциональному сотрудничеству.

7. Ключевой особенностью приграничного сотрудничества между Россией и ЕС в период с конца XX до начала XXI века стала эволюция взаимоотношений, выразившаяся в переходе от асимметричных отношений «донор-реципиент», характеризовавшихся доминирующей ролью европейских

институтов, к более симметричной и равноправной модели сотрудничества, ставшей результатом целенаправленной политики Российской Федерации.

8. На протяжении всего исследуемого периода наблюдалось усиление роли Российской Федерации в приграничном сотрудничестве, что проявилось как на высшем политическом уровне, так и на уровне программ приграничного сотрудничества, в разработку, финансирование и реализацию которых российская сторона вносила сопоставимый вклад. С точки зрения неореализма, данную стратегию России можно интерпретировать как стремление к реализации своих национальных интересов посредством инструментов приграничного сотрудничества, что свидетельствует о его включении в сферу внешней политики.

9. Программно-проектная деятельность стала доминирующей формой приграничного сотрудничества России и ЕС в 1994-2022 гг. К ее особенностям можно отнести эволюцию достижений от первичного установления трансграничных контактов и знакомства с соседями к дальнейшему акценту на конкретных результатах проектов, совершенствованию механизмов управления и финансовых инструментов, а также формированию тенденции к многоуровневому управлению, что привело к созданию институционализированной системы взаимодействия. Практическая ориентация сотрудничества и его деполитизированность позволила сохранить приграничное сотрудничество в условиях ухудшения российско-европейских отношений после 2014 года.

Апробация результатов исследования. По теме исследования автором опубликовано пять научных статей в журналах перечня ВАК, РUDN и МБЦ. Также основные положения и выводы диссертации были апробированы в ходе выступлений на девяти научных конференциях всероссийского и международного уровня.

Структура диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка источников и литературы, приложений.

ГЛАВА 1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ И ИСТОРИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Для комплексного анализа развития приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Европейским союзом следует рассмотреть данный феномен сквозь призму трех взаимосвязанных измерений: концептуально-теоретического, нормативно-правового и исторического. Чтобы всесторонне изучить особенности эволюции российско-европейского приграничного сотрудничества, необходимо определить его концептуальные рамки. В связи с этим, в данной главе будут рассмотрены ключевые понятия, используемые в теории и практике приграничного сотрудничества. Не менее важным представляется анализ нормативно-правовой базы, регулирующей приграничное сотрудничество между Россией и ЕС. Изучение российского, европейского и совместного правового пространства позволит выявить цели и задачи сотрудничества, а также практические механизмы взаимодействия. Наконец, для обеспечения исторической глубины анализа следует обратиться к историческому опыту взаимодействия СССР – Европейского экономического сообщества (ЕЭС), а также изучить отдельные случаи регионального сотрудничества для выявления наиболее устойчивых форм взаимодействия и факторы, оказавшие влияние на формирование системы приграничного сотрудничества между Россией и ЕС в постсоветский период.

1.1. Теоретико-методологические основы исследования приграничного сотрудничества

В рамках данного параграфа рассмотрены теоретико-методологические основы исследования приграничного сотрудничества, в частности категориально-терминологический аппарат, состоящий из таких понятий как «граница», «приграничные территории», «регион», «еврорегион», а также содержательные отличия и взаимосвязи между «приграничным» и «трансграничным» сотрудничеством и подходы к их концептуализации в

различных теоретических направлениях. Осмысление данных понятий необходимо для понимания сущности и специфики приграничного сотрудничества в контексте диссертационного исследования.

Приграничное взаимодействие осуществляется в пределах, заданных пространством государственной границы. Границу можно рассматривать как линию, разделяющую территории разных государств (геополитический подход¹¹⁸), и как социальный конструкт, проводящий черту между различными культурными общностями, определяя «своих» и «чужих» (социологический подход¹¹⁹), который возникает в результате социально-политического пограничного строительства. Соответственно, в научной литературе можно выделить два подхода к вопросу возникновения границ. Одна группа ученых считает, что разграничение территории происходит поэтапно и обусловлено внутренними факторами, которые формируют то или иное восприятие себя как общности, отличной от других¹²⁰. Альтернативная точка зрения предполагает, что делимитация пространства (т.е. установление границ) характеризуется адаптацией к внешним вызовам: границы существуют в основном для регулирования территориальных вопросов между глобальными державами¹²¹.

В российском праве существует четкое определение государственной границы, в котором акцентируется ее роль в обеспечении суверенитета и территориальной целостности страны. Государственная граница понимается как «линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации, то есть пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации»¹²². В

¹¹⁸ Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. 2003. М.: АСТ. 603 с.

¹¹⁹ Колосов В.А., МIRONENKO Н.С. Указ. соч.; Houtum Henk van, van Naerssen T. Op. cit.; Scott J.W. Op. cit. (European politics of borders, border symbolism and cross-border cooperation. A companion to border studies).

¹²⁰ Wallis A.D. Op. cit.

¹²¹ Allen J., Cochrane C. Op. cit.

¹²² Закон РФ от 01.04.1993 N 4730-1 (ред. от 08.08.2024) «О Государственной границе Российской Федерации». Статья 1. URL:

нормативно-правовой базе ЕС нет единого понимания границ, пограничные вопросы между странами регулируются Шенгенскими соглашениями, а внешнеевропейская граница контролируется агентством «Фронтекс». Тем не менее, Регламент (ЕС) 2016/399 разделяет внутренние и внешние границы и определяет последние как «сухопутные границы государств-членов, включая речные и озерные границы, морские границы и их аэропорты, речные порты, морские порты и озерные порты, при условии, что они не являются внутренними границами»¹²³.

Наличие государственных границ обуславливает существование прилегающих к ним районов – приграничных территорий, требующих особого внимания в связи со своей периферийностью и соседством с другими государствами. Приграничная территория понимается как пространство, прилегающее к государственной границе и выполняющее особые функции¹²⁴, которые определяются соотношением контактности и барьерности границ¹²⁵. Приграничное положение территорий, с одной стороны, способно объединить ресурсы сопредельных государств для успешного сотрудничества, с другой стороны, оно сопряжено с рисками, такими как отток населения, конкуренция для национальных производителей, контрабанда, а также уязвимость к негативным экономическим и социально-политическим тенденциям в соседнем государстве¹²⁶.

Понятие «приграничная территория» тесно связано с понятием «регион» и производными терминами «регионализм», «регионализация». Регионализм, то есть сотрудничество регионов, по-разному рассматривается в научных

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3140/6deec6b3c7f8b22d3272c9f1368efac d85dac515/ (дата обращения: 30.05.2025).

¹²³ Regulation (EU) 2016/399. OJ L 77, 23.3.2016. P. 1–52. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj/eng> (дата обращения: 30.05.2025).

¹²⁴ См.: *Арсентьева И. и др.* Указ. соч. С. 24; *Бийжанова Э.К.* Указ. соч. С. 13.; *Чёрная И.П.* Указ. соч. С. 48–58.

¹²⁵ *Вардомский Л.Б.* Указ. соч. (Приграничное сотрудничество на «новых и старых» границах России // *Евразийская экономическая интеграция*). С. 90–91; *Дмитриева С.И.* Указ. соч.; *Колосов В.А., Мироненко Н.С.* Указ. соч.

¹²⁶ *Троянская М.А., Тюрина Ю.Г.* Указ. соч. С. 434.

школах международных отношений. Реалисты видят его как следствие эгоистичных интересов государств, стремящихся к укреплению геополитических позиций, балансу сил или защите экономических интересов. Институционалисты, напротив, считают, что сильные институты могут компенсировать анархию, а постмодернизм трактует регионализм как конструкт, основанный на идентичности и территориальной общности¹²⁷. Регионализация – это комплексный процесс укрепления взаимозависимости в политической, экономической, социальной и культурной сферах на определенной территории. По мнению А.С. Макарычева, он похож на исторический процесс создания современных государств, но осуществляемый на принципах равноправия и согласия между акторами¹²⁸.

Регион – это территория, обладающая определенными общими признаками, отличающими ее от других территорий. С точки зрения географии под «регионом» понимают территорию с однородной физической средой; с точки зрения юридического и административного подхода – административно-территориальную единицу, с точки зрения политики – внутригосударственное образование или группу государств¹²⁹. В рамках данного диссертационного исследования термин «регион» необходимо рассмотреть непосредственно с позиции международного сотрудничества. С позиции парадипломатии, регионы – это активные акторы международных отношений. Регион может рассматриваться в качестве «действующего субъекта международной политики, обладающего отчётливым своеобразием, потенциалом для активной деятельности, легитимностью, структурами для принятия решений, особенно в таких областях, как урегулирование конфликтов и поддержание социальных гарантий»¹³⁰.

В исследовании международных отношений выделяются микро- и макрорегионы. Микрорегионы – это субнациональные административно-

¹²⁷ Макарычев А.С. Указ. соч. С. 6-7.

¹²⁸ Там же. С. 8.

¹²⁹ Богатырева О.Н. Указ. соч. С. 9.

¹³⁰ Макарычев А.С. Указ соч. С. 10.

территориальные единицы, которые являются внутригосударственной подсистемой и вовлекаются в международное взаимодействие¹³¹. Макрорегионы — это единое геополитическое пространство, группа стран, объединённое общими характеристиками¹³². В свою очередь, М.Д. Шарыгин, Г.М. Федоров, В.С. Корнеевец выделяют два вида международных регионов — транснациональные и трансграничные¹³³. Транснациональные регионы формируются на основе общих политических интересов, закреплённых международными договорами, и объединяют государства в политическом, экономическом или социально-культурном ключе. Трансграничные регионы возникают в результате сотрудничества приграничных административно-территориальных и муниципальных образований соседних стран, имеющих тесные связи между приграничными территориями¹³⁴.

Одним из видов трансграничного региона является «еврорегион», который зародился в Европе с появлением трансграничного региона «Euregio» на границе ФРГ и стран Бенилюкса в середине XX века. Еврорегионы — это институционализированные региональные образования, которые создаются для облегчения сотрудничества и возникают как результат хозяйственной интеграции приграничных территорий¹³⁵. Например, О.Н. Богатырева определяет еврорегион как «форму трансграничного сотрудничества между регионами, расположенными на территории двух или более государств, включающих страны-члены ЕС, страны-кандидаты и их соседей»¹³⁶. Однако, по мнению А.В. Кузнецова, ошибочно считать еврорегионы исключительно европейским явлением, так как еврорегион — это любая форма добровольного трансграничного сотрудничества между муниципальными образованиями или

¹³¹ Бусыгина И.М. (признана в РФ иноагентом). Указ. соч. (Политическая регионалистика). С. 268-269.

¹³² Богатырева О.Н. Указ. соч. С. 10.

¹³³ Шарыгин М.Д. Указ. соч.

¹³⁴ Федоров Г.М., Корнеевец В.С. Указ. соч. (О сущности и соотношении понятий «регион», «международный», «транснациональный» и «трансграничный» регион). С. 10.

¹³⁵ См.: Литвинюк А.И. Указ. соч. С. 79-80; Гранберг А.Г. Указ. соч.; Perkmann M., Sum N. Op. cit.

¹³⁶ Богатырева О.Н. Указ. соч. С. 157.

регионами соседних стран, независимо от их принадлежности к Евросоюзу, которая базируется на принципах Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве 1980 г.¹³⁷. Тем не менее, большинство исследователей сходятся во мнении, что еврорегионы создаются для продвижения европейской интеграции на региональном уровне и являются элементом политики ЕС¹³⁸.

К отличительным характеристикам еврорегионов относится участие в их создании региональных и местных органов управления, а также общественных и коммерческих организаций приграничных территорий, то есть формирование региона «снизу», но при поддержке «сверху» в рамках политики стран ЕС. Также их характеризует наличие гражданско-правовых договоров, постоянных органов управления и границы, вокруг которой осуществляется взаимодействие. Выделяются разнообразные причины возникновения еврорегионов: привлечение внешнего финансирования¹³⁹, развитие эффективных форм коллективных действий¹⁴⁰, усиление принципа субсидиарности, т.е. перераспределения полномочий в пользу приграничных сообществ¹⁴¹, сглаживание социально-экономических различий регионов¹⁴², формирование позитивного имиджа¹⁴³. Конечно, важно отметить, что еврорегионы не являются унифицированными образованиями и мотивация к их созданию, как и характер сотрудничества, зависит от участников взаимодействия и может значительно отличаться друг от друга.

¹³⁷ Кузнецов А.В. Указ. соч. С. 48-59.

¹³⁸ См.: *Perkmann M., Sum N.* Op. cit.; *Németh S., Scott J.W.* Op. cit.

¹³⁹ Давидов Д.М., Чекалина Т.Н. Трансграничное сотрудничество как инструмент регионального маркетинга в Балтийском регионе // Балтийский регион. 2009. № 2. С.57-64

¹⁴⁰ *Scott J.W.* The European groupings of territorial cooperation as a process of Europeanisation // *Ocskay GY* (ed). 2020. V. 15. P. 63-80.

¹⁴¹ *Вовенда А.В., Плотников В.А.* Еврорегионы как фактор успешной международной интеграции в современных условиях // Балтийский регион. 2011. №4. С. 60-68.

¹⁴² *Воронина Т.В.* Приграничное сотрудничество как форма нового регионализма в глобальном экономическом пространстве // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология, 2010. Т.3. №2. С. 64-70.

¹⁴³ *Яровой Г.О., Белокурова Е.В.* Указ. соч. С. 190.

В трансграничных регионах и приграничных территориях осуществляется специфический вид деятельности, который принято обозначать терминами «приграничное» и «трансграничное сотрудничество», которые важно разграничить между собой. Согласно европейскому праву, в котором закреплены оба термина, приграничное сотрудничество осуществляется на географически сопредельных территориях, в то время как трансграничное сотрудничество допускает взаимодействие на несопредельных зонах или охватывает более обширные сопредельные территории¹⁴⁴. Более того, трансграничное сотрудничество основано на официальных соглашениях и может принимать форму трансграничных регионов, когда приграничное сотрудничество может основываться как на формальных, так и на неформальных контактах¹⁴⁵. В содержательном плане, приграничное сотрудничество в первую очередь занимается решением практических проблем, совместным исполнением государственных функций и внешнеэкономической деятельностью¹⁴⁶, а трансграничное сотрудничество охватывает все сферы политики «низового уровня»¹⁴⁷.

В российском законодательстве закреплен только термин «приграничное сотрудничество»¹⁴⁸. Как в Концепции приграничного сотрудничества РФ 2001 г., так и в Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей 1980 г., приграничное сотрудничество трактуется как согласованные действия, направленные на укрепление

¹⁴⁴ Opinion 2002/C 192/09. Brussels, 13 March, 2002. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=oj:JOC_2002_192_R_0037_01 (дата обращения: 30.05.2025).

¹⁴⁵ Тарасов С.Б., Межевич Н.М. Указ. соч. (Приграничное сотрудничество как инновационная стратегия управления социально-экономическим развитием территории). С. 10.

¹⁴⁶ Вардомский Л.Б. Указ. соч. (Приграничное сотрудничество на «новых и старых» границах России). С. 90-91.

¹⁴⁷ Яровой Г.О., Белокурова Е.В. Указ. соч. С. 185.

¹⁴⁸ Термин «трансграничное сотрудничество» упоминается в Стратегии развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000 - 2010 гг.), однако его определение отсутствует.

добрососедства и развитие приграничных территорий¹⁴⁹. В последующих российских и европейских документах, акцент смещается на восприятие приграничного сотрудничества как элемента внешней политики и международных отношений¹⁵⁰, что подтверждает его значимую роль в реализации внешнеполитического курса¹⁵¹ и определяет его место в более широком контексте международной деятельности государств. Примечательно, что Федеральный закон «Об основах приграничного сотрудничества» (2017 г.) также рассматривает приграничное сотрудничество как формат общения, которое позволяет установить сотрудничество в различных сферах: экономической, научно-технической, гуманитарной и других. В то же время, можно проследить разницу в субъектности приграничного сотрудничества в законодательстве РФ и ЕС. В российском законодательстве ведущую роль играют государственные акторы – муниципальные образования, субъекты федерации и в некоторой степени федеральные органы власти, а в европейском подходе субъектами приграничного сотрудничества выступают территориальные сообщества в целом.

В российской научной среде отсутствует общепринятое разграничение между терминами «приграничное» и «трансграничное сотрудничество». Нередко эти понятия используются как взаимозаменяемые¹⁵², хотя отдельные исследователи предлагают авторские подходы к их пониманию. Например,

¹⁴⁹ Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2001 года № 196-р «Об утверждении Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации». URL: <https://docs.cntd.ru/document/901780926> (дата обращения: 12.05.2025); Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей. Ратифицирована ФЗ РФ от 22 июля 2002 года № 91-ФЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901734774> (дата обращения: 12.05.2025).

¹⁵⁰ Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71630188/> (дата обращения: 12.05.2025); Programming document for EU support to ENI cross-border cooperation (2014–2020). 2014. URL: http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf (дата обращения: 20.01.2024).

¹⁵¹ Виттульева Т.А. Анализ нормативно-правовой базы внешней политики и приграничного сотрудничества в России // Экономика. Право. Общество. 2021. № 3. С. 47.

¹⁵² Яровой Г.О. Указ. соч. (Трансграничное сотрудничество России и Евросоюза между (де-) секьюритизацией и парадипломатией: в поисках новых подходов к cross-border governance).

Г.О. Яровой и Е.В. Белокурова определяют приграничное сотрудничество как «сотрудничество между непосредственно прилегающими к государственной границе местными властями, направленное на решение узкого круга специфических проблем приграничных территорий»¹⁵³. В отличие от него трансграничное сотрудничество охватывает более широкие направления взаимодействия, включая решение отдельных вопросов межгосударственных отношений и налаживание хозяйственных, культурных, гуманитарных связей¹⁵⁴, а также имеет развитую институциональную базу и осуществляется преимущественно региональными властями. Так, трансграничное сотрудничество – это «институционализированные отношения сотрудничества субгосударственных (региональных или местных) властей и общественных акторов, расположенных по разные стороны государственной границы, основанные на официальных соглашениях и принимающие форму трансграничных регионов»¹⁵⁵. По мнению Л.Б. Вардомского, для российских регионов трансграничное сотрудничество с ЕС стало возможностью привлечь новые технологии и финансовые ресурсы для решения социально-экономических проблем. В свою очередь, ЕС также видело в нем способ распространить свои нормы на соседние страны¹⁵⁶.

Наиболее распространенным определением приграничного сотрудничества, приближенным к нормативно-правовой базе, является трактовка его как согласованных действий сопредельных территорий¹⁵⁷. Например, О.Ю. Дубровина и О.В. Плотникова понимают под ним «согласованные действия сопредельных регионов государств, направленные

¹⁵³ Яровой Г.О., Белокурова Е.В. Указ. соч. С. 184.

¹⁵⁴ Лаврова Е.В. Трансграничное сотрудничество: проблемы, перспективы и экономическая безопасность // *Фундаментальные исследования*. 2016. № 11(5). С. 1028.

¹⁵⁵ Яровой Г.О., Белокурова Е.В. Указ. соч. С. 185.

¹⁵⁶ Вардомский Л.Б. Указ. соч. (Приграничное сотрудничество на «новых и старых» границах России). С. 90-97.

¹⁵⁷ См.: Тарасов С.Б., Межевич Н.М. Указ. соч. (Приграничное сотрудничество как инновационная стратегия управления социально-экономическим развитием территории); Дубровина О.Ю. Указ. соч. (Приграничное сотрудничество как форма межрегионального взаимодействия и регионализации); Вардомский Л.Б. Указ. соч. (Новые факторы приграничного сотрудничества стран СНГ); Бильчак М.В. Указ. соч.

на укрепление отношений между соседними регионами, находящимися под юрисдикцией разных государств»¹⁵⁸. Конкретизируют участников данного взаимодействия С.Б. Тарасов и Н.М. Межевич, определяя приграничное сотрудничество как «совокупность согласованных действий: органов государственной власти всех уровней, находящихся на сопредельных территориях, местного самоуправления, хозяйствующих субъектов, общественных организаций, научных и учебных учреждений»¹⁵⁹. Схожего мнения придерживается М. Перкманн, полагая, что приграничное сотрудничество – это «более или менее институционализированное сотрудничество между сопредельными субнациональными органами власти через национальные границы»¹⁶⁰.

Как следует из представленных определений, главная цель такого сотрудничества – выстраивание добрососедских отношений и решение общих для приграничных территорий проблем. В то же время, при его реализации важна конкретная практическая выгода. Так, по мнению Дж. Скотта, приграничное сотрудничество представляет собой комплекс политических проектов, реализуемых с целью получения преимуществ от совместных инициатив в различных сферах¹⁶¹. Данное определение имеет особую актуальность для российско-европейского сотрудничества в рамках проектов «Интеррег» / «Тасис», а затем программ приграничного сотрудничества, так как отражает изначальную ориентированность этих инициатив на достижение конкретных экономических и социальных выгод для приграничных регионов, наряду с политическими целями укрепления добрососедства и региональной стабильности. Практическая направленность подобных проектов, как правило, подразумевает развитие инфраструктуры, поддержку малого и среднего

¹⁵⁸ Дубровина О.Ю. Указ. соч. С. 100.

¹⁵⁹ Тарасов С.Б., Межевич Н.М. Указ. соч. С. 10.

¹⁶⁰ *Perkmann M.* Op. cit. (Cross-border regions in Europe: Significance and drivers of regional cross-border co-operation. European Urban and Regional Studies). P. 156-157.

¹⁶¹ *Scott J.W.* Op. cit. (Bordering, border politics and cross-border cooperation in Europe). P. 27-44.

бизнеса, реализацию экологических программ, развитие трансграничных культурных обменов, что способствует повышению качества жизни и стимулирует экономический рост в приграничных областях.

Приграничное сотрудничество, рассматриваемое рядом исследователей как специфическая форма международных/приграничных отношений с ключевым участием органов местного самоуправления¹⁶², закономерно ставит вопрос о восприятии его как инструмента внешней политики и, следовательно, о его потенциальном влиянии на размывание суверенитета и соотношении с национальными интересами. Признается, что из-за повышенной прозрачности границ, вызванной глобализацией, правительства сталкиваются с неконтролируемой мобильностью капитала, трудовых ресурсов, товаров и культурных ценностей¹⁶³. Например, теоретики неореализма исходят из незыблемости государственных границ как фундаментальной характеристики международной системы, при котором расширение трансграничных контактов и углубление взаимозависимости между странами потенциально увеличивают их уязвимость¹⁶⁴, ставя перед государством задачу балансирования между преимуществами сотрудничества и необходимостью защиты своего суверенитета. В этой же логике в российском подходе процессы приграничного сотрудничества рассматриваются как сопряженные с «опасностью утраты целостности внутреннего экономического пространства»¹⁶⁵, что является серьезной проблемой для системы управления национальных государств. В Евросоюзе, напротив, приграничное сотрудничество направлено на снижение барьерной функции границ, чтобы

¹⁶² Болотов Д.А. Указ. соч. (Приграничное сотрудничество как особая форма международных отношений: на примере отношений Российской Федерации и Европейского Союза). С. 51; Введение в исследования границ / под ред. С.В. Севастьянова, Ю. Лайне, А.А. Киреева. Владивосток: Дальнаука, 2016. 426 с.

¹⁶³ Марк С. Воздействие процессов регионализации на национальные государства Европы // Власть. 2007. №. 11. С. 112

¹⁶⁴ Waltz K.N. Op. cit. P. 142.

¹⁶⁵ Межевич А.Н., Ситов И.П. Приграничное сотрудничество Российской Федерации и Республики Беларусь: проблемы развития в новых экономических и политических условиях // Управленческое консультирование. 2023. № 6. С. 138-139.

«не только устранять препятствия для углубления политической и социальной интеграции, но и создавать новые возможности развития»¹⁶⁶. Данная тенденция «переливается» и на внешние границы Союза. Пограничная политика на внешних границах ЕС сочетает стремление Евросоюза к созданию общей зоны процветания, но в то же время на нее накладывают отпечаток территориальные опасения, связанные с пограничной безопасностью¹⁶⁷. Так, ЕС расширяет свои внутренние структуры для управления неопределенностью за пределами своей территории, используя для этого разветвленную структуру программ.

В заключение **первого параграфа** можно отметить, что граница, рассматриваемая не только как физическая, но и как геополитическая и социальная конструкция, обуславливает существование приграничных территорий, сочетающих потенциал сотрудничества и подверженность рискам. Под приграничным сотрудничеством предлагается понимать согласованные действия субнациональных акторов сопредельных территорий, направленные на укрепление добрососедства и развитие приграничных регионов. Специфика приграничного сотрудничества, в отличие от других форм международного взаимодействия, определяется тремя ключевыми факторами: пространством, участниками и мотивацией. Пространство характеризуется географической близостью и общностью положения приграничных регионов, разделенных государственной границей. Участниками являются преимущественно субнациональные акторы, в первую очередь государственные органы власти. Мотивацией выступает желание добровольно и взаимовыгодно решать общие проблемы для повышения уровня жизни населения.

¹⁶⁶ *Scott J.W.* Op. cit. (Bordering, border politics and cross-border cooperation in Europe //Neighbourhood policy and the construction of the European external borders). P. 28.

¹⁶⁷ *Ibid.* P. 29.

1.2. Нормативно-правовая база приграничного сотрудничества России и Евросоюза

Является ли государственная поддержка приграничного сотрудничества частью внешнеэкономической или региональной политики — неоднозначный вопрос, что признают многие исследователи¹⁶⁸. Как правило, региональная и внешнеэкономическая политика тесно связаны, при этом важную роль играют стратегические приоритеты государства. Таким образом, в контексте исследования нормативно-правовой базы приграничного сотрудничества России и Евросоюза особого внимания заслуживает целый комплекс документов, связанных с региональным и пространственным развитием, внешнеэкономической деятельностью и обеспечением внешней политики.

Нормативно-правовая база приграничного сотрудничества России

Возникновение Российской Федерации в качестве независимого государства и правопреемника СССР в 1991 г. обусловило необходимость формирования новой правовой системы, в том числе в вопросах регионального развития. В 1990-х гг. принимаются основополагающие документы территориального планирования, а также стратегические документы, определяющие взаимоотношения с соседними государствами. Так, Указ Президента РФ № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» (1996 г.) включил приграничные регионы в объект региональной политики¹⁶⁹. В данный период принимается ряд документов, определяющих общие подходы к разработке программ социально-экономического развития¹⁷⁰, появляются федеральные целевые программы

¹⁶⁸ См. Кузнецов А.В., Кузнецова О.В. Изменение роли приграничных регионов в региональной политике стран ЕС и России // Baltic Region. 2019. №4; Щебарова Н.Н. Развитие регионального и приграничного сотрудничества в концепции внешнеэкономических связей России // Вестник МГТУ. 2001. №2.

¹⁶⁹ Указ Президента РФ от 03.06.1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9452> (дата обращения: 10.06.2025).

¹⁷⁰ Федеральный закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». URL:

социально-экономического развития регионов¹⁷¹. Стратегическим документом, косвенно затрагивающим приграничное сотрудничество, стала Концепция внешней политики 1993 г., в которой подчеркивалась важность формирования пояса безопасности и добрососедства по периметру границ через стабилизацию «обстановки в околороссийском геополитическом пространстве и создании там зон конструктивного регионального сотрудничества».¹⁷² В 1999 г. появляется Стратегия развития отношений РФ с ЕС на среднесрочную перспективу (2000–2010 гг.), направленная на «обеспечение национальных интересов и повышение роли и авторитета России в Европе»¹⁷³, закрепившая стремление российской стороны к равноправному вовлечению в решение общеевропейских дел. Функционально международную деятельность регионов регулировал ряд законов, легитимизирующих внешнеторговую деятельность и приграничное сотрудничество муниципальных образований¹⁷⁴.

В 2000-е гг. развитие отношений с ЕС оставалось приоритетным направлением, что было отражено в Концепции внешней политики РФ 2000 г.,

<http://www.kremlin.ru/acts/bank/8100> (дата обращения: 12.05.2025); Постановление Правительства РФ от 27 ноября 1995 г. № 1170 «О разработке прогноза и программы социально-экономического развития Российской Федерации на 1996—2000 годы, прогноза и концепции социально-экономического развития Российской Федерации на 1996—2005 годы». URL: <https://base.garant.ru/1518367/> (дата обращения: 12.05.2025).

¹⁷¹ См.: Указ Президента РФ от 23.04.1996 г. № 601 «О Федеральной целевой программе экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996 – 2005 годы». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9256> (дата обращения: 12.05.2025); Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1997 г. № 1259 «О Федеральной целевой программе развития Особой экономической зоны в Калининградской области». URL: <https://sudact.ru/law/postanovlenie-pravitelstva-rf-ot-29091997-n-1259/> (дата обращения: 12.05.2025).

¹⁷² Концепция внешней политики 1993 г. (утверждена распоряжением Президента РФ Б.Н. Ельцина от 23 апреля 1993 г.// Дипломатический вестник. Специальный выпуск. Январь 1993 г.

¹⁷³ Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом. Указ. соч.

¹⁷⁴ Федеральный закон от 13.10.1995 № 157 «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8043/ (дата обращения: 12.05.2025); Указ Президента Российской Федерации от 15.10.1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/14521> (дата обращения: 12.05.2025).

где ЕС рассматривался как один из главных политических и экономических партнеров, а формирование пояса добрососедства на границах осталось важнейшей задачей России¹⁷⁵. При этом российская внешняя политика приобретала многовекторный характер, уделяя значительное внимание сотрудничеству в рамках СНГ. В этот же период Россия ратифицировала Европейскую рамочную конвенцию о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, которая стала первым международно-правовым документом, урегулировавшим аспекты приграничного сотрудничества между сопредельными территориями государств-членов Совета Европы¹⁷⁶ и юридически закрепившим термин «приграничное сотрудничество»¹⁷⁷. Позже были ратифицированы и вступили в силу протоколы к Конвенции¹⁷⁸, что способствовало развитию законодательства в данной области и укрепило общее понимание целей пространственного развития.

В национальном законодательстве совершенствуется правовая и институциональная база международного взаимодействия регионов: создана Межведомственная комиссия по приграничному сотрудничеству (2000-2004 гг.), принята Концепция приграничного сотрудничества (2001 г.), разработан перечень мероприятий по ее реализации, а также приняты законы, регулирующие внешнеэкономическую деятельность регионов¹⁷⁹. Под

¹⁷⁵ Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 28 июня 2000 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901764263> (дата обращения: 12.05.2025).

¹⁷⁶ Ведель И.А. Международно-правовое регулирование международной деятельности субъектов Российской Федерации: регионализм при отсутствии универсализма // Российское право: образование, практика, наука. 2021. №2. С. 30.

¹⁷⁷ Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей. 1980 г. Ратифицирована ФЗ РФ от 22 июля 2002 года N 91-ФЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901734774> (дата обращения: 12.05.2025).

¹⁷⁸ Дополнительный протокол и Протокол № 2 вступили в силу на территории РФ в 2009 г., а Протокол № 3 – 2017 г.

¹⁷⁹ Федеральный закон от 04.01.1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/13347> (дата обращения: 12.05.2025); Федеральный закон от 08.12.2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/20277> (дата обращения: 12.05.2025).

влиянием российско-европейского сотрудничества в рамках программ Европейской политики соседства и «общих пространств», после 2003 года наблюдался рост интереса к законодательному регулированию регионального сотрудничества. Это выразилось в утверждении мероприятий по реализации Концепции¹⁸⁰, создании Министерства регионального развития РФ (2004 г.) и разработке проекта Федерального закона о приграничном сотрудничестве. Однако, из-за непоследовательности и разобщенности данных мер¹⁸¹, единая институциональная система, регулирующая приграничное сотрудничество, так и не была сформирована.

В 2010-х гг. отмечалась тенденция к секьюритизации российско-европейского трансграничного сотрудничества, когда политические вопросы переводились в плоскость безопасности¹⁸², что стало особенно заметно после событий 2014 года и предшествующего периода накопления противоречий. Российское руководство стало выделять обеспечение национальной безопасности как ключевое направление приграничного сотрудничества, что отразилось уже в Концепции внешней политики РФ (2008 г.), согласно которой субъекты РФ должны осуществлять международное сотрудничество при «строгом соблюдении суверенитета и территориальной целостности России»¹⁸³. При этом, на субнациональном уровне практические и экономические выгоды от приграничного сотрудничества оставались важны, а европейское направление признавалось важным в силу особого положения

¹⁸⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 июля 2003 года N 907-р «Об утверждении перечня мероприятий по реализации Концепции развития приграничного сотрудничества в Российской Федерации». URL: <https://docs.cntd.ru/document/901867305> (дата обращения: 11.03.2025).

¹⁸¹ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 8 июня 2005 г. 183-СФ «О некоторых проблемах реализации Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации». URL: <https://base.garant.ru/6154559/> (дата обращения: 11.03.2025).

¹⁸² Яровой Г. Указ. соч. (Трансграничное сотрудничество России и Евросоюза между (де-)секьюритизацией и парадипломатией: в поисках новых подходов к cross-border governance); Koch K. Op. cit. (Geopolitics of Cross-Border Cooperation at the EU's External Borders).

¹⁸³ Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 12 июля 2008 г. V. Формирование и реализация внешней политики Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/785/print> (дата обращения: 11.03.2025).

северо-западных регионов РФ, что отразилось как на федеральном уровне¹⁸⁴, так и в рамках региональных стратегий.

О возрастании внимания на высшем уровне к международному взаимодействию регионов свидетельствует закрепление приграничного сотрудничества как инструмента сохранения «территориальной целостности и безопасности государства»¹⁸⁵, создание Управление Президента РФ по приграничному сотрудничеству и принятие ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества» (2017 г.)¹⁸⁶. Помимо уточнения терминологического аппарата, закон усовершенствовал правовые механизмы реализации соглашений о приграничном сотрудничестве на региональном и муниципальном уровнях, внеся ясность в процедуры заключения соглашений, при этом установив необходимость их согласования с ответственным федеральным органом. Внимание уделялось и таким формам приграничного сотрудничества как программно-проектная деятельность, а также создание и участие в организациях приграничного сотрудничества, под которыми в российско-европейском контексте могли пониматься еврорегионы, а также различные советы и комиссии. Принятие закона свидетельствовало о заинтересованности федерального центра в укреплении связей с соседними странами и их регионами, несмотря на политическую напряженность, на что повлияло преемственное сотрудничество в рамках программ приграничного сотрудничества, которые эволюционировали до симметричного и институционализированного механизма взаимодействия к моменту появления закона.

¹⁸⁴ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35269> (дата обращения: 11.03.2025).

¹⁸⁵ Распоряжение Правительства РФ от 18 ноября 2011 года № 2074-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года». URL: <https://docs.cntd.ru/document/902317621> (дата обращения: 11.03.2025).

¹⁸⁶ Федеральный закон от 26.07.2017 г. № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42132> (дата обращения: 11.03.2025).

Геополитическая напряженность и ухудшения российской-европейских отношений повлияла на трансформацию ряда документов, в которых акцент последовательно усиливался на охране суверенитета и преимущественно практическом сотрудничестве. В 2020 г. была принята Концепция приграничного сотрудничества РФ, которая подчеркнула особую значимость приграничного сотрудничества как формата общения между государствами, регионами и муниципалитетами в различных сферах¹⁸⁷ с целью развития приграничных субъектов и реализации долгосрочных национальных интересов РФ.

	Концепция приграничного сотрудничества РФ, 2001 г.	Концепция приграничного сотрудничества РФ, 2020 г.
Цели и задачи	Совокупность широкого диапазона задач, направленных на обеспечение благоприятных условий развития приграничного сотрудничества. Задачи связаны с развитием добрососедства и дружбы народов (ценностно-идейный аспект); социокультурных связей; хозяйственных связей, инфраструктуры, улучшением экспорта и импорта (экономический аспект); поддержкой органов гос. власти и их взаимодействия (институциональный аспект); решением общих проблем; содействием реализации российской политики, обеспечению нац. интересов и безопасности (политический аспект).	В условиях геополитической напряженности акцент приграничного сотрудничества, как части международных отношений, сместился с создания «обстановки доверия, взаимопонимания и добрососедства» к преимущественно практическим задачам развития «хозяйственных, транспортных, культурных и гуманитарных связей», указанных в качестве первой цели.
Суверенитет, нац. интересы, безопасность	Играют важную роль при реализации приграничного сотрудничества.	Играют приоритетную роль, что отражено в увязке задач приграничного сотрудничества со Стратегией национальной безопасности и Стратегией пространственного развития. При этом усилен федеральный контроль, выраженный в упоминании уполномоченного федерального органа власти, ответственного за приграничное

¹⁸⁷ Распоряжение Правительства РФ от 7 октября 2020 г. № 2577-р «О Концепции приграничного сотрудничества в РФ». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74639793/> (дата обращения: 11.03.2025).

		сотрудничества, вместо общего упоминания Правительства РФ (в Концепции 2001 г.).
Связь с нормативно-правовой базой	Предусматривается соблюдение Европейской конвенции о приграничном сотрудничестве 1980 г. Отмечена необходимость формирования правовой базы приграничного сотрудничества РФ. В разделе о полномочиях органов гос. власти представлены ссылки на актуальные российские документы.	Усилена привязка к российскому законодательству: приоритеты сотрудничества связаны со Стратегией пространственного развития, в то время как упоминание Европейской конвенции исключено, а раздел о полномочиях органов власти упразднен ввиду наличия ФЗ «О приграничном сотрудничестве».

Табл. 1. Сравнение Концепций приграничного сотрудничества РФ 2001 г. и 2020 г.

Анализ Концепций приграничного сотрудничества РФ 2001 и 2020 годов показывает, что, несмотря на сохранение общего вектора развития приграничных связей, произошел сдвиг в приоритетах. Произошел переход от широкого спектра задач, включающих ценностно-идейные аспекты, к более прагматичному подходу в контексте усиления роли национальных интересов и безопасности, а также укрепления федерального контроля за приграничной деятельностью и четкой привязки новой Концепции к российскому законодательству, которое значительно расширилось по сравнению с 2001 г. Несмотря на геополитическую напряженность, о сохранении приграничного сотрудничества с ЕС в сфере взаимного интереса свидетельствует упоминание в Концепции 2020 г. международных программ и проектов приграничного сотрудничества как форматов взаимодействия.

Таким образом, в период 1990-2020-х гг. российское законодательство в сфере региональной политики и внешних связей претерпело значительную эволюцию. Ключевыми документами стали Федеральный закон «Об основах приграничного сотрудничества», регулирующий практические механизмы реализации взаимодействия, и Концепции приграничного сотрудничества РФ (2001 г. и 2020 г.), трансформацию которых обусловила динамика приграничного сотрудничества и международных отношений, усилив внимание к национальным интересам и укреплению суверенитета, а также выдвинув на первый план функциональное взаимодействие.

Нормативно-правовая база приграничного сотрудничества Евросоюза

В европейской традиции приграничное сотрудничество всегда рассматривалось как инструмент региональной политики с целью снижения региональной диспропорции и укрепления социально-экономической и территориальной сплоченности¹⁸⁸. На внешних границах приграничное сотрудничество направлено на достижение стабильности, повышение благосостояния приграничных территорий¹⁸⁹ и реализацию геополитических интересов, что подкреплялось сложной системой документов и представлений о политическом сообществе, где границы – это ресурс для достижения разнообразных целей¹⁹⁰.

На протяжении истории развития Евросоюза его территориальная политика эволюционировала от простого перераспределения ресурсов к системной поддержке регионов, что нашло отражение в формировании «политики сплочения». С принятием Единого европейского акта (1986 г.) была заложена юридическая основа данной политики¹⁹¹, а реформа 1988 г. ознаменовала ее полноценный запуск и создание Инициатив Сообщества, в том числе программы «Интеррег I» (1990-1993 гг.), нацеленной на снижение барьерной функции границ¹⁹².

Вступление в силу Договора о Европейском союзе¹⁹³ (Маастрихтский договор) в 1993 г. стало важным этапом развития региональной политики ЕС, ознаменованным созданием Фонда сплочения, учреждением Комитета

¹⁸⁸ *Medeiros E.* Cross-border Cooperation in EU Regional Policy: a fair deal // Universidade de Lisboa, Lisboa. 2009. P.1-31. URL: https://2007-2020.pocstep.eu/sites/default/files/documentos/20072013/DOC_EdMedeiros_fair_deal_ENG_1.pdf (дата обращения: 25.05.2025).

¹⁸⁹ *Toca C. V., Czimre K.* Cross-border Cooperation at the EU Internal and External Borders //Cross-border Cooperation in Europe between Successes and Limits. 2016. P. 10.

¹⁹⁰ *Scott J.W.* Op. cit. (Bordering, border politics and cross-border cooperation in Europe //Neighbourhood policy and the construction of the European external borders). P. 28.

¹⁹¹Single European Act. Op. cit.

¹⁹² Council Regulation (EEC) No 4254/88 of 19 December 1988. OV L 374, 31.12.1988. P. 15-20. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=CELEX:31988R4254> (дата обращения: 11.03.2025).

¹⁹³ Treaty on European Union. Op. cit.

регионов (1994 г.) и внедрением принципа субсидиарности. Последующие договоры (Амстердамский, Ниццкий и Лиссабонский) вносили коррективы в существующие нормативные акты. Управленческие изменения в рамках политики сплочения в 1994-1999 гг. включали увеличение периода программирования, создание управляющего комитета для надзора за Инициативами Сообщества, упрощение процесса принятия решений о финансировании и усиление контроля над принципом дополнительности, что впоследствии было использовано при разработке программ приграничного сотрудничества на внешних границах ЕС¹⁹⁴. «Интеррег II» (1994-1999 гг.) был нацелен на развитие трансграничного взаимодействия и поддержку регионов на внутренних и внешних границах ЕС¹⁹⁵. Однако, несмотря на расширение деятельности и добавлении в 1997 г. направления межрегионального сотрудничества, предусматривалось сокращение финансирования политики сплочения и перераспределение средств в пользу будущих членов ЕС¹⁹⁶. Наряду с политикой сплочения, важным форматом реализации регионального компонента европейской политики стали стратегии в отношении отдельных регионов и стран, а также широкое участие стран ЕС в региональных организациях и инициативах, что отчетливо проявилось в регионе Балтийского моря после вступления Швеции и Финляндии в Европейский союз в 1995 г.

В начале 2000-х годов в ЕС велась подготовка к крупнейшему расширению Союза. В 2004 г. его членами стали сразу 10 стран Центральной и Восточной Европы и Средиземноморья¹⁹⁷. В части развития законодательства шел процесс разработки европейской Конституции¹⁹⁸,

¹⁹⁴ Троицкий Е.Ф. Политика сплочения Европейского союза: эволюция, инструменты, оценки // под ред. С.Н. Мирошникова. Томск: Изд-во Том. Ун-та. 2018. С. 23-26.

¹⁹⁵ Guide to the Community Initiatives. 1994-1999. Volume 2. European Commission. P. 14. URL: <https://aei.pitt.edu/93865/> (дата обращения: 11.03.2025).

¹⁹⁶ Agenda 2000. 2. Greater concentration. COM/97/2000 final. Vol. II. Official website of the EU. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A51997DC2000> (дата обращения: 11.03.2025).

¹⁹⁷ Кипр, Мальта, Литва, Латвия, Эстония, Словения, Словакия, Чехия, Польша и Венгрия.

¹⁹⁸ Draft. Treaty establishing a constitution for Europe. 2003/C 169/01. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XX0718\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XX0718(01)) (дата обращения: 11.03.2025).

однако из-за отсутствия общественной поддержки она была заменена Лиссабонским договором¹⁹⁹. Политика сплочения 2000-2006 гг. характеризовалась упрощением процедур и подготовкой к расширению ЕС²⁰⁰. В этот период реализовывалась Инициатива Сообщества «Интеррег III», отличавшаяся появлением обширного комплекса документов (Руководств, Разъяснений, Сообщений Еврокомиссии²⁰¹), что, с одной стороны, обеспечивало четкое понимание процедурных моментов, но, с другой стороны, могло привести к излишней бюрократизации. Приоритетами «Интеррег III» являлись территориальная интеграция, укрепление партнерств и применение подхода «снизу-вверх» при разработке программ, создание совместных органов управления²⁰². Развитию многоуровневого управления способствовало принятие Регламента 1082/2006, предусматривавшего создание «европейских объединений территориального сотрудничества» (ЕОТС), позволившее организациям из разных государств-членов объединяться для реализации собственных проектов и инициатив²⁰³. Важное место занимала разработка инструментов по сотрудничеству со странами-соседями по периметру обновленного Евросоюза. В 2004 г. г. была принята Европейская политика соседства (ЕПС), которая предполагала реализацию

¹⁹⁹ Treaty of Lisbon. Op. cit.

²⁰⁰ Panorama. Autumn 2012. №43. P. 20. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/information/panorama/index_en.cfm

²⁰¹ См.: 100. Communication of 28 April 2000 (Interreg III). OJ, C 143 of 23.5.2000. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:g24204&frontOfficeSuffix=%2F> (дата обращения: 11.03.2025); Communication from the Commission to the Member states of 2 September 2004 laying down guidelines for a Community initiative — INTERREG III. OJ, C 226, 10 September 2004. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2004%3A226%3ATOC> (дата обращения: 11.03.2025); Communication from the Commission to the Member States of 7 May 2001 - "Interregional cooperation". C(2001) 1188 final. OJ, C 141, 15 May 2001. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2001%3A141%3ATOC> (дата обращения: 11.03.2025).

²⁰² Historical view of Interreg. Op. cit. P. 4.

²⁰³ Regulation (EC) No 1082/2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC). URL: [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/gect/ce_1082\(2006\)_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/gect/ce_1082(2006)_en.pdf) (дата обращения: 11.03.2025).

приграничного сотрудничества на внешних границах в рамках программ добрососедства.

В период 2007-2013 гг. политика сплочения ЕС претерпела дальнейшую эволюцию, ввиду адаптации к новому расширению²⁰⁴ и вступления в силу Лиссабонского договора, который расширил возможности регионов влиять на политику ЕС, усилил роль Европарламента и Комитета регионов, а также закрепил принцип субсидиарности и региональную автономию²⁰⁵. «Интеррег», получивший статус самостоятельной цели структурных фондов, способствовал реализации сбалансированного и устойчивого развития территории ЕС²⁰⁶. Новый статус означал, что программы «Интеррег» имеют равные права с национальными и региональными программами развития, что повысило их значимость для европейского сообщества. С этого момента программы приграничного сотрудничества с Россией стали финансироваться в рамках Европейского инструмента соседства и партнерства (ЕИСП), а не по линии «Интеррег» / «Тасис». Параллельно разрабатывались региональные стратегии, например, для региона Балтийского моря (2009 г.)²⁰⁷ и Дунайского региона (2010 г.), что отражало общеевропейское видение и комплексный подход к развитию территорий. Важным направлением стало «Восточное партнерство», нацеленное на политическую ассоциацию и экономическую интеграцию соседних стран²⁰⁸. В целом, ЕС стремился к укреплению региональной политики как внутри, так и на внешних границах, что

²⁰⁴ В 2007 г. в ЕС вступили Болгария и Румыния, в 2013 г. – Хорватия.

²⁰⁵ Treaty of Lisbon. Op. cit.

²⁰⁶ Council Decision of 6 October 2006 on Community strategic guidelines on cohesion 2006/702/EC. OJ L 291, 21.10.2006. P. 11-32. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32006D0702> (дата обращения: 30.05.2025).

²⁰⁷ Communication from the Commission concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region. COM/2009/0248. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2009/communication-concerning-the-european-union-strategy-for-the-baltic-sea-region (дата обращения: 30.05.2025).

²⁰⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Eastern Partnership. COM/2008/0823. URL: <https://web.archive.org/web/20090713191910/http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0823:EN:NOT#top> (дата обращения: 30.05.2025).

отразилось в совершенствовании инструментов и расширении сфер сотрудничества.

Политика сплочения ЕС в период 2014-2020 гг. реализовывалась в условиях финансового кризиса и сокращения бюджета²⁰⁹, что потребовало переориентации с обновлённой Лиссабонской стратегии на цели стратегии «Европа 2020» (разумный, устойчивый и всеобъемлющий рост)²¹⁰. «Интеррег» стал одной из двух целей политики сплочения и впервые получил отдельный документ – Регламент (ЕС) № 1299/2013²¹¹, что было связано с комплексным характером отношений стран – участниц сотрудничества. Значение регионального сотрудничества усиливалось: возросла роль ЕОТС, разрабатывались макроэкономические стратегии для Адриатико-Ионического и Альпийского регионов, развивалось «Восточное партнерство». Одновременно с этим, в ЕС происходил пересмотр стратегии по отношению к России, что привело к ее исключению из списка партнеров в Глобальной стратегии ЕС 2016 г²¹².

В период 2021–2027 гг. политика сплочения ЕС, сохраняя цель выравнивания региональных дисбалансов, поддерживала «зеленый» и цифровой переход, расширяла полномочия субнациональных органов власти и упрощала управление программами. С правовой точки зрения, реализацию «Интеррег» обеспечивал Регламент (ЕС) 2021/1059, а также комплекс

²⁰⁹ Ensuring the visibility of Cohesion Policy: Information and communication rules 2014-2020. 2014. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2014/ensuring-the-visibility-of-cohesion-policy-information-and-communication-rules-2014-2020 (дата обращения: 30.05.2025).

²¹⁰ Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels, 3.3.2010 COM (2010) 2020. URL: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> (дата обращения: 30.05.2025).

²¹¹ Regulation (EU) No 1299/2013. OJ L 347/259. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/regulation-eu-no-12992013-european-parliament-and-council> (дата обращения: 30.05.2025).

²¹² A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. 2016. URL: <https://www.coe-civ.eu/kh/a-global-strategy-for-the-european-unions-foreign-and-security-policy> (дата обращения: 30.05.2025).

нормативно-правовых актов, на основании чего наибольшее финансирование получило направление «приграничное сотрудничество»²¹³. Однако, в марте 2022 г. участие России в программах приграничного сотрудничества было приостановлено решением Еврокомиссии²¹⁴.

Таким образом, интеграционные процессы и расширение ЕС обусловили значимость политики сплочения как внутри Союза – для адаптации новых членов, так и на внешнем контуре – для установления добрососедских отношений и сглаживания региональных диспропорций. Дополнительными стимулами стало усиление кооперативных тенденций в регионе Балтийского моря, стремление России к взаимодействию, желание региональных и локальных акторов включаться в многоуровневое сотрудничество.

В то же время, оказание внешнеполитической помощи осуществлялось в соответствии с принципом «политической обусловленности», то есть предоставления своим внешнеполитическим партнёрам экономических или политических преференций в обмен на соблюдение пожеланий донора, в частности, приверженности демократическим нормам и правам человека²¹⁵, что фактически представляло собой инструмент проекции ценностей и политических целей ЕС за его пределы. Практика использования Брюсселем механизмов экономического воздействия в качестве политического рычага давления в рамках отношений Россия-ЕС отразилось при реализации программы технической помощи «Тасис», где выделение средств увязывалось с прогрессом одобряемых ЕС внутренних реформ, соответствующих европейским представлениям о демократии и рыночной экономике, – всех тех аспектах, которые ценностно совпадали с видением Евросоюза. Впоследствии,

²¹³ Regulation (EU) 2021/1059. OJ L 231, 30.6.2021. P. 94–158. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1059/oj> (дата обращения 10.03.2025).

²¹⁴ Commission suspends cross-border cooperation and transnational cooperation with Russia and Belarus. Mar 4, 2022. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1526 (дата обращения 10.03.2025).

²¹⁵ Стрелков А.А. Европейская политика соседства: непоследовательное движение к цели // Современная Европа. 2009. №. 3 (39). С. 119-126; Stokke O. Aid and political conditionality. London, Routledge, 2013. 416 p.

в документах ЕС было открыто заявлено, что отношения Россия-ЕС в рамках Европейской политики соседства (2004 г.) не могут игнорировать принцип «политической обусловленности», который в тому же, по мнению европейской стороны, подразумевался еще в Соглашении о партнёрстве и сотрудничестве²¹⁶. Эволюционируя, данный принцип был широко реализован после ухудшения отношений России-Евросоюза в 2014 г., когда ЕС широко использовал экономические санкции как метод воздействия на российскую сторону.

*Совместная нормативно-правовая база приграничного
сотрудничества России и Евросоюза*

Отправной точкой в формировании институционализированных отношений между Россией и Евросоюзом стало подписание Соглашения о сотрудничестве и партнёрстве в 1994 г., заложившее нормативно-правовую основу для взаимодействия. В 1990-е гг. Россия активно участвовала в формировании новой региональной архитектуры, став членом ряда организаций (и председательствуя в некоторых из них): в 1992 г. – Совет государств Балтийского моря (СГБМ), в 1993 г. – Совет Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР) и Организации субрегионального сотрудничества государств Балтийского моря (ОССГБМ), в 1996 г. – Арктического совета, что укрепило международный авторитет страны и расширило возможности для сотрудничества регионов. В 1997 г. премьер-министр Финляндии П. Липпонен выдвинул идею «Северного измерения», направленную на обеспечение стабильности и развитие сотрудничества на Севере Европы, положения которой были утверждены в 1999 г. Для ЕС «Северное измерение» стало попыткой выработать единую политику в отношении европейского Севера, скоординировать интеграционные процессы

²¹⁶ Гелла Т.Н. Российские регионы в контексте «политики соседства» России со странами Европейского союза и СНГ //Среднерусский вестник общественных наук. 2008. №. 4. С. 132-133.

в данном регионе, а также использовать сырьевые ресурсы России²¹⁷, для Финляндии – шансом укрепить свое влияние на европейской арене после вступления в ЕС, а также обеспечить безопасность путем включения РФ в общеевропейское пространство, для России – привлекательным форматом экономического сотрудничества с ЕС²¹⁸ и способом повышения международного авторитета путем расширения форматов регионального сотрудничества.

В этот период появились советы, рабочие группы и комиссии по приграничному сотрудничеству, которые сыграли важную роль в решении вопросов делимитации, развитии инфраструктуры и координации усилий властей приграничных государств. На калининградском участке границы в 1990-х гг. было создано два таких совета – с Польшей и Литвой, что стало предтечей более институционализированных моделей трансграничного взаимодействия, в том числе еврорегионов, активным участником которых стала Калининградская область в силу своего эксклавного положения²¹⁹. Особое внимание уделялось ее поддержке как приоритетного региона в 1994 г. в рамках «Тасис»²²⁰, участию в еврорегионах «Неман», «Балтика», «Сауле», «Шешупе» и «Лына-Лава»²²¹, а также открытию собственных представительств в Польше, Литве и Беларуси, что было уникальным для того времени²²².

²¹⁷ Маркушина Н.Ю. Роль России в концепции «Новый Север» на примере «Северного измерения» // Научные труды Северо-Западной академии государственной службы. 2010. Т. 1. № 1. С. 76-77.

²¹⁸ Александров О.Б. «Северное измерение»: новая форма или новое содержание? // Космополис. 2008. №. 2. С.96-98.

²¹⁹ Себенцов А.Б., Карпенко М.С. Институциональное измерение приграничного сотрудничества // Российское пограничье: вызовы соседства. Москва: ИП Матушкина И.И., 2018. С. 244-245.

²²⁰ Communication from the Commission to the Council - The EU and Kaliningrad. 2001. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52001DC0026> (дата обращения: 11.03.2025).

²²¹ Себенцов А.Б., Зотова М.В. Указ. соч. С. 89-106.

²²² Миронюк Д. А., Кишиштоф Ж. К вопросу истории развития интеграционных связей Калининградской области РФ с северо-восточными воеводствами Польши: программный подход //Балтийский регион. 2017. Т. 9. №. 2. С 162.

В условиях развития внешнеполитического диалога в 1990-х гг. Россия оформила двусторонние нормативно-правовые отношения с отдельными европейскими странами: с Финляндией (1992 г.), Польшей (1992 г.) – путем подписания договоров об основах отношений и сотрудничестве; с Литвой (1997 г.) – о границе. Был заключен и ряд специфических документов: договоры о сотрудничестве в области культуры, науки и образования с Польшей (1992 г.), Финляндией (1992 г.); в области образования с Эстонией (1994 г.); в области охраны окружающей среды с Финляндией (1992 г.) и Норвегией (1992 г.), которые затрагивали приграничное сотрудничество в районах с общими природными ресурсами. Непосредственно пограничные вопросы были закреплены в договорах о пунктах пропуска через границу с Финляндией (1994 г.), Латвией (1993 г.), Литвой (1995 г.), Польшей (1992 г.)²²³. Урегулирование вопросов установления отношений, пересечения границы, взаимодействия в сфере защиты окружающей среды и культурно-образовательного сотрудничества решило сразу несколько задач. С их помощью была сформирована первичная нормативно-правовая база, юридически обеспечивающая внешние контакты РФ. Кроме того, документы поддерживали дух добрососедства и способствовали успеху кросс-граничного сотрудничества.

Вопросы регионального взаимодействия были отражены в межгосударственных соглашениях с Финляндией, Литвой и Польшей²²⁴, которые закрепляли желание развивать контакты на региональном и местном уровнях преимущественно через программы и конкретные проекты в

²²³ Двусторонние договоры. Сайт Министерства иностранных дел РФ. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/46406/ (дата обращения: 10.06.2025).

²²⁴ Соглашение между Правительством Финляндской Республики и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в Мурманской области, Республике Карелия, Санкт-Петербурге и Ленинградской области. 1992; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о сотрудничестве Калининградской области Российской Федерации и северо-восточных воеводств Республики Польша. 1992; Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о долгосрочном сотрудничестве Калининградской области Российской Федерации и регионов Литовской Республики. 1999.

различных сферах. Активно заключались межрегиональные соглашения с участием с российской стороны Санкт-Петербурга, Ленинградской области, Республики Карелии, Калининградской области, Мурманской области; с финской стороны – губернии Северная Карелия, Оулу²²⁵, Миккели, Средняя Финляндия, союзов коммун Северное Саво и Кески-Суоми;²²⁶ с польской стороны – северо-восточных и морских воеводств²²⁷, в том числе Ольштынского, Эльблонгского, Сувалкского, Гданьского воеводства²²⁸; с литовской стороны – Каунасского, Клайпедского, Паневежиского, Мариямпольского, Таурагского уездов²²⁹. Юридически оформлялось сотрудничество между органами местного самоуправления, при этом наибольшее количество контактов было установлено с Финляндией в силу исторически сложившихся связей. Сотрудничество на уровне местного самоуправления на российско-балтийской и российско-польской границе было менее развито, и ограничивалось отдельными соглашениями, например, между Кингисеппским районом Ленинградской области и городом Йыхви (Эстония), Санкт-Петербургом и Ригой (Латвия), Кронштадтом и Пилой (Польша)²³⁰. Чаще всего целью сотрудничества становилась

²²⁵ Договор о сотрудничестве между Республикой Карелия (Российская Федерация) и губернией Оулу (Финляндия). 1996. URL: <https://docs.cntd.ru/document/919309356> (дата обращения: 11.03.2025).

²²⁶ Программа «Основные направления деятельности правительства Республики Карелия по развитию международного сотрудничества на 1999-2002 годы». 1999. URL: <https://docs.cntd.ru/document/919301275>

²²⁷ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о сотрудничестве Калининградской области Российской Федерации и северо-восточных воеводств Республики Польша. 22.05.1992. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901876421>

²²⁸ Пальмовский Т., Федоров Г.М. Указ. соч. (Формирование российско-польского трансграничного региона и роль Калининградской агломерации и Трехградья (Гданьск — Гдыня — Сопот) в этом процессе). С 10.

²²⁹ Международные соглашения Калининградской области. Представительство МИД в Калининграде. URL: https://kaliningrad.mid.ru/ru/poleznaya_informatsiya/mezhdunarod_sogl/ (дата обращения: 10.05.2025).

²³⁰ Список соглашений о сотрудничестве с зарубежными партнерами. 25.10.2024. Сайт комитета по внешним связям Ленинградской области. URL: <https://kvs.lenobl.ru/ru/deiatelnost/soglasheniia-o-sotrudnichestve/spisok-soglashenij-o-sotrudnichestve-s-zarubezhnymi-partnerami/> (дата обращения: 10.05.2025); Сотрудничество Санкт-Петербурга с зарубежными городами и регионами. Официальный сайт Комитета по

активизация контактов между людьми, общественными объединениями и муниципальными образованиями, а также сотрудничество в торгово-экономической, культурной, образовательной, социальной, природоохранной сфере²³¹. В договорах не содержалось юридически обязывающих положений и не всегда все запланированные меры были реализованы, однако, они декларировали желание взаимодействовать в различных сферах и зачастую являлись преемниками советских соглашений.

К началу нового века сформировалась практическая система сотрудничества России и ЕС, включавшая регулярные саммиты, встречи на различных уровнях, в том числе правительства РФ с Комиссией ЕС, министров иностранных дел, Совета по парламентскому сотрудничеству²³². В 2000 г. была принята Совместная декларация России—ЕС об укреплении диалога и сотрудничества по политическим вопросам и вопросам безопасности в Европе²³³, подтвердившая намерения сторон вносить равнозначный вклад в поддержание стабильности на Европейском континенте, важность которого была заложена еще в российской Стратегии развития отношений РФ с ЕС 1999 г. В 2003-2004 гг. была разработана Европейская политика соседства (ЕПС), регулирующая взаимодействие ЕС с граничащими странами, в рамках которой регионы РФ участвовали в формате программ приграничного сотрудничества, в время как стратегическое партнерство между Россией и ЕС развивалось на основе «общих пространств». Развивалось сотрудничество в рамках «Северного измерения»: успехов удалось добиться в природоохранной сфере, например, были модернизированы системы очистки сточных вод в СЗФО, а

внешним связям Санкт-Петербурга. URL: <https://kvs.gov.spb.ru/sankt-peterburg-strany-mira/sotrudnichestvo-sankt-peterburga-s-zarubezhnymi-gorodami-i-regionami/> (дата обращения: 10.05.2025).

²³¹ См.: Договор о намерениях с районами Юанкоски, Лапинлахти, Туусниemi Финляндии, 1992; Договор о дружбе с коммуной Вильдельн, Швеция, 1999.

²³² Россия — Европейский союз: возможности партнерства / [гл. ред. И.С. Иванов]; Российский совет по междунар. делам. М. : Спецкнига, 2013. 96 с. С. 6-7.

²³³ Совместная декларация об укреплении диалога и сотрудничества по политическим вопросам и вопросам безопасности в Европе. 2000 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901783731> (дата обращения: 11.03.2025).

также обеспечено безопасное хранение отработавшего ядерного топлива на Кольском полуострове²³⁴.

Региональное сотрудничество на межправительственном уровне активно развивалось через комиссии и советы по торгово-экономическому сотрудничеству, в которых участвовали субъекты Северо-Запада России. Особенно плодотворным было сотрудничество с Финляндией, Норвегией и Литвой²³⁵, в 2006 г. была создана Межправительственная Российско-Латвийская комиссия. Российско-финское сотрудничество было одним из самых интенсивных: помимо создания в 2000 г. еврорегиона «Карелия», разрабатывалась двухсторонняя правовая база взаимодействия. В 2004 г. Финляндия утвердила Стратегию сопредельного сотрудничества, выделив Северо-Запад России как приоритетный регион²³⁶. В 2005 г. была одобрена Комплексная программа действий по сотрудничеству России и Финляндии в сопредельных регионах до конца 2006 г., определившая принципы и приоритеты сотрудничества, а также перечень конкретных мер в различных сферах на основе совместных проектов и программ²³⁷. Эти инициативы привели к усилению практического взаимодействия, что выразилось в значительном количестве реализованных проектов России с Финляндией. Также был заключен договор о сотрудничестве по пограничным вопросам с Норвегией (2002 г.) и соглашение о пунктах пропуска через российско-эстонскую границу (2002 г.), которое, несмотря на длительное отсутствие

²³⁴ Вуоренпя М.-Л. Северное измерение: взаимовыгодное сотрудничество сегодня и в будущем // Современная Европа. 2019. №. 3 (88). С. 37.

²³⁵ Доклад рабочей группы Совета глав субъектов РФ при МИД России «Опыт и перспективы сотрудничества субъектов Северо-Западного федерального округа с государствами Северной Европы и Прибалтики». 12.12.2006. URL: https://www.mid.ru/ru/press_service/minister_speeches/1650384/ (дата обращения: 11.03.2025).

²³⁶ Правительство Финляндии одобрило стратегию сотрудничества с сопредельными регионами на 2004-2006 годы. 22.04.2004. РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20040422/575382.html> (дата обращения: 11.03.2025).

²³⁷ Комплексная программа действий по сотрудничеству России и Финляндии в сопредельных регионах на период до конца 2006 г. 2005. Сайт Министерства иностранных дел РФ. URL: <https://www.mid.ru/ru/maps/fi/1750146/> (дата обращения: 11.03.2025).

договора о границе, юридически регулировало кросс-границное движение, обеспечив возможность для реализации приграничных инициатив.

В первой половине 2000-х гг. активно расширялась база межрегиональных соглашений, о чем свидетельствует заключение соглашений Калининградской области с воеводствами Польши (Варминско-Мазурского, Поморского²³⁸, Заподнопоморского, Подлясского воеводствами²³⁹) и поддержание связей регионов СЗФО особенно с Финляндией и Литвой. Районы Ленинградской, Мурманской, Псковской областей, Республики Карелия, Санкт-Петербурга наиболее активно устанавливали контакты с муниципальными властями Финляндии и Швеции, чуть менее активно – с партнёрами из Эстонии, Литвы, Латвии. При этом муниципальные образования Калининградской области устанавливали наибольший объём контактов с городами Польши (в рамках соглашений о побратимских связях). Появились многосторонние соглашения²⁴⁰, направленные на установление побратимских связей и развитие сотрудничества.

Во второй половине 2000-х – начале 2010-х гг., несмотря на сохранение СПС, обсуждалась необходимость создания новой договорно-правовой базы. На саммите ЕС – Россия в Лахти (Финляндия) в 2006 г. В.В. Путин предложил заменить СПС на Договор о стратегическом партнерстве²⁴¹. Тем не менее, переговоры откладывались по инициативе ряда новых членов ЕС, требующих

²³⁸ Пальмовский Т., Федоров Г.М. Указ. соч. (Формирование российско-польского трансграничного региона и роль Калининградской агломерации и Трехградья (Гданьск — Гдыня — Сопот) в этом процессе). С. 6-19.

²³⁹ Международные соглашения Калининградской области. Представительство МИД России в Калининграде. https://kaliningrad.mid.ru/ru/poleznaya_informatsiya/mezhdunarod_sogl/ (дата обращения: 11.03.2025).

²⁴⁰ См.: Договор о дружбе и сотрудничестве между Громовским, Петровским и Ромашкинским поселениями Приозерского района Ленинградской области и финскими Лемпяля, Пункалайдун, Весилахти и обществом «Саккола-Сяятие», 2001 г. Сайт Комитета по внешним связям ЛО. URL: <https://kvs.lenobl.ru/ru/deiatelnost/soglasheniia-o-sotrudnichestve/spisok-soglashenij-o-sotrudnichestve-s-zarubezhnymi-partnerami-na-urov/> (дата обращения: 11.03.2025).

²⁴¹ Цит. по В. Путин: РФ и ЕС должны стать стратегическими партнерами. 21.10.2006. РБК. URL: <https://www.rbc.ru/politics/21/10/2006/5703bcdd9a7947afa08caeabf> (дата обращения: 11.03.2025).

первоначально разрешить двусторонние споры между ними и Россией, а затем оказались заморожены в результате событий в Южной Осетии и Абхазии, а затем на Украине. В то же время, в 2010 г. было запущено направленное на общее развитие «Партнёрство для модернизации»²⁴². Несмотря на разработку перечня мероприятий и подписания соглашений с отдельными странами ЕС, реализацию инициативы осложняло разное видение ее целей: Россия связывала их с экономическим развитием, ЕС же настаивал на учете демократических принципов²⁴³, что затрудняло реализацию Партнерства и еще раз подтверждало присутствие принципа «политической обусловленности» в европейской политике.

В период с середины 2000-х до начала 2010-х годов обновилось межгосударственное соглашение России и Финляндии²⁴⁴, были подписаны соглашения о порядке местного приграничного передвижения с Польшей (2011 г.), Норвегией (2010 г.), Латвией (2010 г.), устанавливающие упрощенное пересечение границы для местных жителей, что создавало дополнительные условия для успешного приграничного взаимодействия. В 2007 г. был подписан договор о российско-латвийской государственной границе²⁴⁵ в целях поддержания безопасности и развития сотрудничества, а также создания предпосылок для активизации процесса оформления общей границы РФ с ЕС.

Последовательное укрепление межличностных контактов начиная с 1990-х гг. в рамках еврорегионов, программ и проектов сотрудничества обусловило активный рост соглашений на межмуниципальном уровне, где

²⁴² Совместное заявление саммита Россия–ЕС по «Партнёрству для модернизации» 1 июня 2010 года. Сайт Президента России. URL: <http://www.special.kremlin.ru/supplement/572> (дата обращения: 11.03.2025).

²⁴³ Романова Т.А., Павлова Е.Б. Россия и страны Евросоюза: Партнерство для модернизации // Мировая экономика и международные отношения. 2013. №. 8. С. 57.

²⁴⁴ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Финляндской Республики о содействии приграничному сотрудничеству между Российской Федерацией и Финляндской Республикой (Хельсинки, 13 апреля 2012 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/902359649> (дата обращения: 11.03.2025).

²⁴⁵ Двусторонние договоры. Сайт Министерства иностранных дел РФ. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/46406/ (дата обращения: 10.06.2025).

лидировали Ленинградская область, Карелия и Калининградская область, установившие наибольшее количество контактов с партнёрами из Финляндии и Эстонии. Отмечалась тенденция к обновлению ранее заключенных соглашений, а также появление новых акторов, таких как законодательные органы и общественные организации²⁴⁶, наряду с традиционными администрациями районах, коммун, воеводств. Продолжали заключаться многосторонние соглашения, направленные на сотрудничество и поддержание добрососедских отношений.

После 2014 года интенсивность взаимодействия России и ЕС значительно спала. В 2014-2022 гг. ключевыми документами остались совместные программы приграничного сотрудничества России-ЕС, подкреплявшиеся внутренним законодательством обеих сторон. Также до 2022-2023 гг. сохранилось сотрудничество в региональных организациях, таких как СГБМ, СБЕР, ОССГБМ, Арктический совет, что указывало на обоюдную заинтересованность в поддержании диалога и реализации конкретных проектов, несмотря на политические разногласия и взаимные санкции. В то же время, в 2010-х – начале 2020-х гг. продолжалось подписание межрегиональных соглашений, особенно с Финляндией, отношения с которой всегда отличались интенсивностью, и с Польшей, взаимодействие с которой было важно для Калининградской области в силу её эксклавного положения²⁴⁷.

²⁴⁶ Список соглашений о сотрудничестве с зарубежными партнерами на уровне органов местного самоуправления. Сайт Комитета по внешним связям Ленинградской области. 24.09.2024. URL: <https://kvs.lenobl.ru/ru/deiatelnost/soglasheniia-o-sotrudnichestve/spisok-soglashenij-o-sotrudnichestve-s-zarubezhnymi-partnerami-na-urov/> (дата обращения: 11.03.2025).

²⁴⁷ См.: Меморандум о сотрудничестве Республика Карелия с Северной Финляндией на 2019-2021 гг., Меморандум между руководством Республики Карелия (Россия) и Регионального агентства государственного управления Восточной Финляндии, включая территории Северной Карелии, Южного и Северного Саво (Финляндия) на 2019-2021 гг., «Дорожная карта» по развитию сотрудничества в сфере туризма между Республикой Карелия (Российская Федерация), Северной Карелией (Финляндия) и Южной Карелией (Финляндия). Соглашения и договоры Республики Карелия. Официальный сайт Представительства МИД России в Петрозаводске. URL: <https://clck.ru/3EGpdq> (дата обращения: 11.03.2025); План мероприятий по сотрудничеству Калининградской области с Варминьско-Мазурским воеводством (Польша) на 2017-2019 гг. (2016 г.). Отчет о деятельности Агентства по международным и межрегиональным связям Калининградской

Наиболее активными в заключении соглашений между муниципалитетами оставались Санкт-Петербург, Ленинградская область и Карелия. Наибольший объем соглашений заключен регионами РФ с партнёрами из граничащих с ними стран: Псковская область с латвийскими партнёрами, Калининградская – с польскими, Республика Карелия – с финскими. Продолжилась тенденция к возобновлению прежних договоров²⁴⁸, в соглашениях участвовали как традиционные партнеры (администрации), так и новые (НКО, бюджетные учреждения), что позволяло охватить широкий спектр областей сотрудничества, включая дружбу, приграничное сотрудничество и взаимодействия в социально-экономической, научно-технической, культурной и гуманитарной сферах. Таким образом, российско-европейское сотрудничество, подкрепленное различными документами и соглашениями, развивалось в соответствии с отношениями на высшем уровне, однако сумев сохранить жизнеспособность и после 2014 года.

В заключение **второго параграфа** стоит отметить следующее. В период с 1990-х по 2020-е гг. произошла значительная эволюция законодательства РФ в области региональной политики и внешних связей, в частности, приграничного сотрудничества, были приняты концептуальные документы, определившие цели, задачи и полномочия органов власти. Параллельно с этим, ЕС развивал детальное нормативно-правовое регулирование регионального и приграничного сотрудничества, стремясь к сглаживанию диспропорций и укреплению добрососедства, хотя и сталкиваясь с риском бюрократизации. При этом, в европейской политике присутствовал принцип «политической обусловленности», в то время как российская сторона на протяжении всего

области в 2016 году. URL: <https://id.gov39.ru/agency/activities-agency/otchety/> (дата обращения: 11.03.2025).

²⁴⁸ Декларация об установлении дружеских связей между городами Санкт-Петербург (Российская Федерация) и Хельсинки (Финляндия) Финляндской Республики подписана в 1993 г. и повторно в 2016 г. Сотрудничество Санкт-Петербурга с зарубежными городами и регионами. Сайт Комитета по внешним связям Санкт-Петербурга. URL: <https://kvs.gov.spb.ru/sankt-peterburg-strany-mira/sotrudnichestvo-sankt-peterburga-s-zarubezhnyimi-gorodami-i-regionami/> (дата обращения: 11.03.2025).

развития сотрудничества последовательно стремилась к укреплению суверенитета. Активно наращивалась совместная нормативно-правовая база сотрудничества России и ЕС как на стратегическом уровне, так и в рамках межрегиональных и особенно межмуниципальных соглашений, направленных на сотрудничество в различных сферах и развитие дружеских отношений. Несмотря на зависимость регионального сотрудничества от общего контекста отношений, его сохранение после событий 2014 г. свидетельствует об относительной деполитизации приграничного сотрудничества, его инерциального развития и роли субнациональных акторов.

1.3. Историческая ретроспектива сотрудничества СССР / Российской Федерации и ЕЭС

В XX веке генезис отношений между СССР и Европейским экономическим сообществом (ЕЭС) отличался эволюцией от взаимного неприятия к сотрудничеству, что заложило фундамент для дальнейших отношений между ЕС и РФ. Особое значение имеет изучение опыта приграничного сотрудничества СССР с отдельными государствами, в частности советско-финской кооперации, которая активно развивалась несмотря на принадлежность Финляндии к капиталистическому лагерю. Отношения по вопросам сотрудничества на приграничных территориях также сложились с Норвегией и Швецией. С Польшей, как дружественной страной, отношения формировались на основе социально-политического сродства. Именно эти страны – Финляндия, Норвегия, Швеция, Польша, а также бывшие союзные республики Эстония, Литва и Латвия – стали ключевыми партнерами России в приграничном взаимодействии в конце XX – XXI вв., во многом благодаря сложившимся историческим связям.

Сотрудничество СССР и ЕЭС

Истоки современных взаимоотношений России и Евросоюза относятся к периоду, когда РСФСР был частью СССР, а в Европе формировались основы

евроинтеграции. Создание Единой Европы изначально воспринималось СССР негативно – как проявление «буржуазного космополитизма»²⁴⁹. В связи с этим, внешнеэкономические связи отдельных областей РСФСР в 1960-1980-е гг. развивались преимущественно со странами Совета экономической взаимопомощи (СЭВ), хотя и их эффективность ограничивалась отсутствием четких целей²⁵⁰. Исключением являлись традиционно дружественные отношения между СССР и Финляндией, которые выделялись на фоне других внешнеполитических контактов.

Под влиянием разрядки международной напряжённости со второй половины 1970-х гг. возникает взаимный интерес к установлению контактов между СЭВ, объединявшим социалистические страны во главе с СССР, и ЕЭС. Между делегациями состоялось несколько раундов переговоров, но значимых результатов достичь не удалось. Позднее, на интенсификацию сотрудничества позитивно повлияла политика «нового политического мышления» и гласности. В 1985 г. страны СЭВ выступили с предложением о налаживании взаимовыгодного сотрудничества по линии СЭВ-ЕЭС. В мае того же года М.С. Горбачев отметил, что СССР готов искать «общий язык» со странами ЕЭС как с «политической единицей» по конкретным международным проблемам. Эта декларация была позитивно воспринята в европейских кругах и было принято решение о проведении переговоров с СЭВ²⁵¹, что отражало кооперационные тенденции на европейском континенте.

Знаковым событием, ознаменовавшим переход к новому этапу отношений между СЭВ и ЕЭС, стала Люксембургская встреча 1988 г., на

²⁴⁹ Никитенко А.И. «Европейский вектор» политики советского Союза как основа современных взаимоотношений России и ЕС // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2016. №. 4 (73). С. 51.

²⁵⁰ Кокотов С.А. Международные региональные связи западных областей Российской Федерации в 1965–1975 годах (на материалах Брянской, Калужской, Орловской и Смоленской областей) : автореф. дисс. ... канд. ист. наук. Брянск, 1993. С. 17.

²⁵¹ Слугин А.А. Эволюция отношений Россия (СССР)—Европейские Сообщества (ЕС) и подписание Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС 1994 года // Московский журнал международного права. 2021. №. 4. С.121.

которой была подписана Совместная декларация СЭВ-ЕЭС²⁵². Данный документ устанавливал официальные отношения между сторонами, а также предусматривал сотрудничество в областях, представляющих общий интерес, и разработку перспективных направлений взаимодействия, хотя, по оценкам исследователей, он представлял собой всего лишь «провозглашение сотрудничества»²⁵³, с чем можно согласиться, так как документ не был юридически обязывающим. Также вклад в развитие сотрудничества внесло открытие Постоянного представительства СССР при ЕЭС в Брюсселе в марте 1989 г., сопровождавшимся вручением верительных грамот²⁵⁴.

Ключевым событием в 1989 г. стало подписание Соглашения о торговле и коммерческом и экономическом сотрудничестве²⁵⁵, юридически закрепившим отношения между Европейскими Сообществами и СССР. Документ носил преимущественно экономический характер, закреплял желание сторон способствовать «гармоничному развитию и диверсификации их торговли» и сотрудничества, а также предусматривал создание Смешанной Комиссии для контроля за утверждёнными мерами. При доминировании экономического содержания, Соглашение являлось рамочным и носило базовый характер, открывая возможности для заключения секторальных договоров²⁵⁶. В 1991 г. европейская сторона официально признала Российскую Федерацию в качестве правопреемницы Советского Союза. Соглашение легло в основу официальных отношений Российской Федерации (с 1991 г.) и

²⁵² Совместная декларация об установлении официальных отношений между Советом Экономической Взаимопомощи и Европейским Экономическим Сообществом. 25.06.1988. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1900787> (дата обращения: 11.03.2025).

²⁵³ Слугин А.А. Указ. соч. С 122.

²⁵⁴ Отношения между Россией и Европейским союзом. Справка. 18.05.2009. Риа новости. <https://ria.ru/20090518/171420636.html> (дата обращения: 11.03.2025).

²⁵⁵ Соглашение между Союзом Советских Социалистических Республик и Европейским экономическим сообществом и Европейским сообществом по атомной энергии о торговле и коммерческом и экономическом сотрудничестве. 18.12.1989. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/58981/ (дата обращения: 11.02.2025).

²⁵⁶ Калиниченко П.А. Европейская интеграция и Советский Союз: историко-правовой // Российское право онлайн. 2017. № 1. С. 7-8.

Европейского союза (с 1993 г.), так как новое Соглашение было подписано лишь в 1994 г. и вступило в силу в 1997 г. Хотя политическая обстановка конца 1980-х годов оставалась сложной, а сам договор имел свои ограничения, он обозначил новый этап в развитии двусторонних отношений СССР и Европы.

Сотрудничество северо-западных регионов СССР с Финляндией

Во времена Холодной войны «советско-финляндские отношения образовали уникальную модель межгосударственного сотрудничества в условиях конфронтации между Западом и Востоком»²⁵⁷. Курс Паасикиви-Кекконена, направленный на поддержание добрососедских отношений с Советским Союзом, получил широкую поддержку и стал не только официальной правительственной доктриной, но и основой общенационального консенсуса в финской политике²⁵⁸.

Развитие внешнеэкономической деятельности стало важным направлением советско-финского сотрудничества как на государственном уровне, так и на региональном. После Великой Отечественной войны СССР и Финляндия выстроили взаимовыгодные экономические отношения, ставшие примером сотрудничества между странами с разными общественно-политическими и экономическими системами. Предпосылками установления сотрудничества стало стремление к стабильности в регионе и взаимная заинтересованность в экономическом развитии, что отразилось в наращивании совместной нормативно-правовой базы: в 1944 г. было подписано первое компенсационное соглашение, в 1947 г. – торговый договор о режиме наибольшего благоприятствования, в 1948 г. – договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи, а в 1950 г. – первое долгосрочное торговое соглашение (1951-55 гг.) с использованием системы клиринговых расчетов.

Приграничная торговля между СССР и Финляндией зародилась в 1958 г. с первой поставкой трикотажа в Ленинград финской компанией из города

²⁵⁷ Казарян А.Р. «Линия Кекконена» в истории советско-финляндских отношений // Terra Linguistica. 2013. №167. С. 71.

²⁵⁸ См.: Казарян А.Р. Указ. соч.; Комиссаров Ю.Д. «Линия Паасикиви – Кекконена»: история, современность, перспективы. М., 1985.

Турку. Этот эпизод можно рассматривать как отправную точку в развитии приграничного торгового сотрудничества, которое изначально носило спорадический характер. Данный формат сотрудничества постепенно расширился и к 1960 г. обрел институциональную форму с созданием специального объединения «Ленфинторг», а уже к 1970 г. в приграничных торговых операциях с советской стороны участвовало более пятисот предприятий из ряда областей РСФСР, а также возникли смешанные советско-финские фирмы²⁵⁹. Значительным импульсом к развитию экономических связей стало соглашение 1967 г. о создании постоянной советско-финской экономической комиссии²⁶⁰.

К 1970-ым гг. накопленная база сотрудничества позволила расширить и углубить сферы взаимодействия, что было связано также и с наращиванием экономической взаимозависимости – в 1970-е гг. торговля с СССР достигала 15% ВВП, СССР активно импортировал из Финляндии высокотехнологичное оборудование и технологии²⁶¹. За период 1960-1970-х гг. был реализован комплекс совместных проектов в сфере строительства и энергетики: сооружение Верхне-Туломской ГЭС, металлургического комбината «Раутарууки» в Раахе, АЭС в Ловиисе, а также газопровода²⁶².

Вклад в развитие регионального сотрудничества внесли совместные организации, чья роль на протяжении 1940-1990-х годов существенно изменилась: от политически значимых объединений до обычных

²⁵⁹ Драчкова Л.Н., Тоскунина В.Э. Предпосылки трансграничной экономической интеграции приграничных регионов Северо-Запада России и Финляндии // Arctic Environmental Research. 2014. №. 4. С. 18.

²⁶⁰ Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Финляндской Республики об образовании Постоянной межправительственной Советско-Финляндской комиссии по экономическому сотрудничеству. 10 февраля 1967. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1901326> (дата обращения: 11.03.2025).

²⁶¹ Пилюян М.Г., Елистратов А.С. Советско-финское экономическое сотрудничество как основа благосостояния Финляндии // Журнал исторических исследований. 2021. Т. 6. №. 4. С. 3-6.

²⁶² Драчкова Л.Н., Тоскунина В.Э. Указ. соч. С. 18.

добрососедских организаций²⁶³. Так, отделение Общества «Финляндия – СССР», основанное в 1945 г., обладало полуофициальным статусом и объединяло сотни граждан, муниципальные организации, профсоюзные спортивные, любительские общества²⁶⁴. Местные объединения Общества выступали инициаторами установления партнерских связей с советскими городами. В 1958 году было учреждено Советское общество дружбы «СССР – Финляндия», а в 1962 году – его карельское отделение²⁶⁵. В части практического взаимодействия организовывались туристические поездки: Иматра стала первым городом, еженедельно принимавшим советских туристов в рамках пятилетнего плана туристических обменов. В то же время и внутри СССР международному сотрудничеству городов центральная власть уделяла особое внимание, что отразилось в создании специальных контролирующих органов: Всесоюзное общество культурной связи с заграницей (ВОКС), его преемник – Союз советских обществ дружбы и культурной связи с зарубежными странами (ССОД), Комитет по культурным связям советских и зарубежных городов при Совете министров СССР (1957-1967 г.)²⁶⁶.

Начало побратимскому движению между городами Финляндии и СССР было положено в 1953 г. с установлением партнерских связей между Лахти и Запорожьем, а также Турку и Ленинградом²⁶⁷. Эти первые контакты представляли собой важный этап поиска взаимовыгодных форматов взаимодействия, задавших тон для дальнейшего развития побратимского движения. В 1960-х гг. начали развиваться связи с областями и городами Финляндии, Польши, Швеции и Норвегии. Значительным импульсом стало

²⁶³ Хабукина Н. Указ. соч.

²⁶⁴ Хабукина Н. Тихвин – Иматра. 40 лет дружбы. 2016. С. 9-12. URL: <https://mybook.ru/author/nina-habukina/tihvin-imatra/read/> (дата обращения: 11.03.2025).

²⁶⁵ Такала И.Р., Коробейникова М.А. Указ. соч. С. 16-25.

²⁶⁶ Максимов В.Б. Международные контакты городов СССР как часть внешней политики правительства // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. 2012. № 2. С. 96.

²⁶⁷ Кондратьева С.В. Побратимские связи в развитии добрососедских отношений: практика карельско-финляндского взаимодействия // Вестник Томского государственного университета. 2022. № 481. С. 147.

соглашение о породнении между 50 советскими и финскими городами, инициированное в 1965 г. в ходе неофициальной встречи президента Финляндии Урхо Кекконена с советским руководством. Эта инициатива положила начало сотрудничеству между Петрозаводском и Варкаусом, закреплённое соглашением 1965 г. и Договором о побратимских связях 1975 г. В 1966 году, по инициативе отделения общества «Финляндия – СССР», был разработан меморандум о возможных формах побратимского сотрудничества, включающих культурно-просветительскую работу и туристические поездки²⁶⁸. В 1960-е гг. дружественные связи сложились у городов Волхов и Ярвенпяя, Луга и Миккели.

К началу 1970-х годов наблюдалось значительное расширение международных контактов между исполкомами городских советов РСФСР и муниципальными органами других стран²⁶⁹. Особенно эта тенденция коснулась северо-западных регионов РСФСР. В 1970-е гг. договоры связывали города Петрозаводск и Варкаус, Тихвин и Иматру, Эспоо и Гатчину, Кингисепп и Райсио, Кириши и Иисалми. Активное развитие связей между городами, а также наличие формальных договоров о побратимстве свидетельствовали об устойчивом характере приграничного сотрудничества. В 1970–1980-е гг. наблюдалась интенсификация обмена между городами-побратимами в сфере туризма, информатизации, спорта и культуры, с 1980-х гг. распространяются молодежные обмены²⁷⁰. Быстрыми темпами продолжило развиваться движение городов-побратимов: в 1980-е гг. связи установили большинство муниципальных образований Карелии с финскими коммунами и городами, а также Светогорск с Иматрой²⁷¹.

²⁶⁸ Вавулинская Л.И. Побратимские связи городов СССР и Финляндии в 1960-1980-е гг. как фактор формирования новых форм сотрудничества на региональном уровне (на примере Петрозаводска и Варкауса) // Границы и контактные зоны в истории и культуре Карелии и сопредельных регионов. Гуманитарные исследования. 2008. № 1. С. 67-68.

²⁶⁹ Вавулинская Л.И. Указ. соч. С. 71.

²⁷⁰ Вавулинская Л.И. Указ. соч. С. 73-74.

²⁷¹ Кондратьева С.В. Указ. соч. С. 150.

Тем не менее, возможности городских властей для полноценных дружеских контактов с зарубежными партнерами были ограничены, поскольку международное сотрудничество оставалось прерогативой государства²⁷². Таким образом, наибольшее число соглашений о дружбе между советскими/российскими и финляндскими городами было заключено во второй половине 1980-х-1990-х гг. вследствие изменения в политической и экономической конъюнктуре. Данный период характеризовался ростом деловых поездок и числа совместных предприятий, особенно в Республике Карелия, где количество зарегистрированных иностранных фирм возросло с 20 в 1990 г. до более чем 400 к 1995 г.²⁷³ Этот всплеск деловой активности отражал либерализацию внешнеэкономической деятельности и растущий интерес к российско-финскому сотрудничеству в новых экономических условиях.

Региональное сотрудничество СССР с Норвегией и Швецией

Важную роль в развитии советско-скандинавских связей сыграли общественные организации, такие как учрежденные в 1958 г. общества дружбы «СССР–Норвегия» и «СССР–Швеция», чья деятельность была направлена на укрепление культурных связей и выражалась в организации тематических вечеров, туристических поездок и других культурных мероприятий²⁷⁴.

С 1960-х по 1970-е гг. наблюдалась интенсификация советско-норвежских контактов на уровне министерств и ведомств, охватывающих торгово-экономическое сотрудничество, судоходство и рыболовство. Регулярные политические консультации между внешнеполитическими

²⁷² См.: Котельникова Н.А. Иркутск в процессах международного сотрудничества в 2012 г.: анализ деятельности органов местного самоуправления в реализации побратимских связей // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Политология. Религиоведение. 2013. № 2 (11). С. 82–90; Такала И.Р., Коробейникова М.А. Указ. соч.

²⁷³ Paasi A. Boundaries as social Practice and Discourse: The Finnish-Russian Border. Regional Studies. vol.33. № 7. 1999. P. 669-680.

²⁷⁴ Захаров Г.А. Формирование и деятельность отделений обществ дружбы с зарубежными странами в Ленинграде (1958-1965 гг.) // Ученые записки НовГУ. 2018. №1 (13).

органами власти, а также подписание многочисленных межгосударственных и межведомственных соглашений (о платежах, долгосрочной торговле и экономическом, промышленном и научно-техническом сотрудничестве), способствовали расширению сфер взаимодействия. Значимым событием стал визит премьер-министра Норвегии в СССР в 1974 г., в ходе которого были подписаны соглашения, касающиеся судоходства, транспорта и использования аэродрома на Шпицбергене, что стимулировало торгово-экономические связи²⁷⁵.

По мнению Т.С. Каменской, наибольший вклад в советско-скандинавское сотрудничество вносила приграничная торговля Мурманской области с Норвегией через советско-норвежскую границу в районе Никель-Киркенес, которая велась через ВО «Ленфинторг» и норвежскую фирму «Помор нордик трейд»²⁷⁶. Развитие торговли сопровождалось созданием совместных предприятий и активизацией выставочно-ярмарочной деятельности, что способствовало расширению круга участников и укреплению деловых контактов между приграничными регионами. Наряду с этим, сохранялись нерешенные вопросы, связанные со статусом архипелага Шпицберген и неразграниченными морскими пространствами в «Серой зоне», однако в 1978 г. было заключено соглашение о контроле за рыболовством в Баренцевом море²⁷⁷. Таким образом, экономическое сотрудничество развивалось параллельно с решением вопросов регулирования хозяйственной деятельности и использования природных ресурсов в приграничных районах.

²⁷⁵ Репневский В.А. Эволюция политики СССР/РФ в отношении Финляндии, Норвегии и Швеции (70 – 90-е гг. XX века): дис. ... канд. ист. наук: 07.00.15. Архангельск, 2006.

²⁷⁶ Каменская Т.С. История развития торговых отношений Северо-Запада России и Скандинавии в 1985-2000 гг. (на примере Мурманской области и Норвегии) : дис. – Рос. ун-т дружбы народов (РУДН), 2006. С. 16.

²⁷⁷ Соглашение между Правительством СССР и Правительством Норвегии о совместных мерах контроля за рыбным промыслом и регулировании рыболовства в смежном участке Баренцева моря, прилегающем к материковому побережью Норвегии и СССР: заключено в г. Осло 11.01.1978. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901827469> (дата обращения: 10.05.2025).

В свете разрядки в советско-шведских отношениях в 1970-х гг. активизировались политические консультации на высоком уровне, особое внимание уделялось торгово-экономическому сотрудничеству, судоходству, рыболовству, а также научному и техническому обмену. Была принята долгосрочная программа развития сотрудничества, предусматривавшая значительное увеличение товарооборота. Важную роль в укреплении взаимопонимания играли общества дружбы, осуществлявшие организацию выставок, концертов, издание произведений шведских авторов в СССР и расширение преподавания русского языка в шведских университетах²⁷⁸. В 1975 г. по инициативе общества «СССР–Швеция» было положено начало побратимским связям между Умео и Петрозаводском²⁷⁹.

В первой половине 1980-х гг. позитивная динамика советско-норвежских отношений в значительной степени была утрачена, в частности, ужесточились требования к советской деятельности на Шпицбергене. При этом, советский консул на Шпицбергене А.А. Рыльников отмечал, что «в разрешении этих проблем проявляет заинтересованность не только советская, но и норвежская сторона»²⁸⁰. В рамках визита норвежского премьер-министра в Москву в 1986 г. СССР и Норвегия подтвердили приверженность традиционным добрососедским отношениям, рассматривая их как фактор стабильности в Северной Европе, и выразили готовность к разрешению спорных вопросов²⁸¹.

Важным шагом стали «Мурманские инициативы» М.С. Горбачева (1987 г.), которые представляли собой комплекс внешнеполитических предложений, включавших создание безъядерной зоны в Северной Европе, ограничение военной активности в северных морях, сотрудничество в освоении ресурсов и

²⁷⁸ Репневский В.А. Указ. соч.

²⁷⁹ Шлапко Е.А. Роль городских элит и побратимского движения в формировании трансграничных регионов (на примере развития внешних связей Петрозаводского городского округа, Республика Карелия) // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2012. №. 4-1. С. 376.

²⁸⁰ Цит. по: Порцель А. В споре о Шпицбергене точка не поставлена. Информационное агентство REGNUM. 3 октября 2011. URL: <https://regnum.ru/article/1451899> (дата обращения: 10.05.2025).

²⁸¹ Репневский В.А. Указ. соч.

охране окружающей среды Арктики, открытие Северного морского пути для иностранных судов²⁸². Кроме того, приходом норвежской яхты «Паулине» в Архангельск в 1986 г. был дан старт международному сотрудничеству на Европейском Севере. Активизации этого процесса способствовало формирование сети побратимских связей, начавшееся в конце 1980-х годов. Первым норвежским городом-побратимом Архангельска стал в 1989 г. город Варде, а затем связи были установлены между Архангельской областью и провинцией Тромсе, городами Онегой, Мезенью, Нарьян-Маром и городами Северной Норвегии²⁸³. Визит советского премьер-министра Н. Рыжкова в Швецию в 1988 г. привел к заключению соглашения о разграничении морских пространств на Балтике, а также к расширению сотрудничества в других областях²⁸⁴. Так, в период «перестройки» в СССР и с началом «нового политического мышления» были предприняты новые попытки улучшения и советско-шведских отношений.

Резюмируя, можно отметить, что советско-скандинавские отношения характеризовались сочетанием стремления к сотрудничеству в различных сферах и негативным влиянием геополитических факторов, при этом региональное сотрудничество охватывало культурную, но в большей мере сферу торговли и природопользования.

Сотрудничество Калининградской области с Польшей

Соседство Калининградской области со страной социалистического блока Польшей обусловило характер приграничных контактов данного региона. Отправной точкой стало подписание договора о сотрудничестве в 1956 г., за которым последовало постановление о расширении связей между Калининградской областью и Олыштынским воеводством ПНР.

²⁸² Мурманские инициативы // Кольская энциклопедия. В 5 т. Т. 3. Л. О / Гл. ред. В. П. Петров. Мурманск : РУСМА (ИП Глухов А.Б.), 2013. 477 с.

²⁸³ Зарецкая О.В. Российско-норвежские связи и трансформация двустороннего сотрудничества в конце XX века (на примере Архангельской области) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2022. №4.

²⁸⁴ Зиланов В. Россия теряет Арктику? Litres, 2022.

Взаимодействие выражалось преимущественно в обмене производственными, культурными и спортивными делегациями, а также потребительскими товарами²⁸⁵. Туризм рассматривался как «средство коммунистического воспитания» и одновременно признавался достаточно доходным видом деятельности²⁸⁶. В рамках взаимных поездок жителей Калининградской области и Олыштынского воеводства организовывались лечебно-оздоровительные поездки, экскурсии на так называемых «автобусах дружбы» и молодежные обмены. Активизация туристических поездок, а также других форм приграничного взаимодействия, в конце 1980-х гг. была обусловлена несколькими факторами: смягчением политики партийного руководства обеих стран в отношении приграничного сотрудничества и переходом туристических организаций в частный сектор²⁸⁷. В начале 1990-х гг., в условиях политических и экономических трансформаций, были предприняты шаги по либерализации приграничного режима. В частности, между Россией и Литвой, а также Россией и Польшей были заключены соглашения, предусматривающие упрощенный порядок пересечения границы для жителей Калининградской области²⁸⁸. Важно отметить, что свободное пересечение советско-польской границы для жителей Калининградской области в предыдущие десятилетия было невозможным, поскольку регион имел статус закрытой территории, а международные связи носили строго формальный характер. Тем не менее, даже ограниченные контакты между жителями Калининградской области и приграничных воеводств Польши стимулировали культурный и товарный обмен²⁸⁹.

²⁸⁵ *Полх П.П.* Калининградский обком КПСС и организация приграничного сотрудничества СССР и ПНР в 1956–1970 гг // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2013. №. 10 (126). С. 140-141.

²⁸⁶ *Костюк А.П.* Туризм в рамках советско-польского приграничного сотрудничества (Калининградская область и Олыштынское воеводство) // Калининградские архивы. 2019. № 16. С. 142.

²⁸⁷ Там же.

²⁸⁸ *Вардомский Л.Б., Голунов С.В.* Прозрачные границы. Безопасность и сотрудничество в поясе новых границ России // М.: НОФМО. 2002. URL: <https://dsx-oder.blogspot.com/2011/07/1.html> (дата обращения: 11.03.2025).

²⁸⁹ См.: *Миронюк Д.А., Кишиштоф Ж.* Указ. соч.

Развитие движения городов-побратимов между Польшей и СССР, аналогичное опыту советско-финского взаимодействия, также являлось важным инструментом укрепления двусторонних отношений. Однако, в отличие от советско-финского сотрудничества, где побратимство отражало стремление к поддержанию нейтралитета и добрососедства, побратимские связи между польскими и советскими городами носили более идеологизированный характер, призванный демонстрировать единство социалистического лагеря. Породнившимися городами в 1950-х гг. стали Калининград, Ольштын и Эльблонг²⁹⁰, в 1960-х гг. Багратионовск и Бартошице, Правдинск и Кентшин, Озерск и Венгожево²⁹¹, в 1970-х гг. Калининград, Ольштын и Эльблонг²⁹².

Помимо культурных и политических связей, осуществлялось и практическое сотрудничество в сфере управления общими ресурсами. Так, совместно управлялась мелиоративная сеть – система для управления водными ресурсами на сельскохозяйственных землях, унаследованная от Восточной Пруссии и расположенная на территориях Калининградской области и мазурских районах Польши, что выражалось в формировании совместной комиссии из приграничных областей для обследования сети (1959 г.) и правового закрепления данного взаимодействия в 1967 г.²⁹³.

Освещение приграничного сотрудничества в прессе, в частности в газете «Калининградская правда», являлось важным инструментом формирования общественного мнения. Помимо фиксации фактов обмена делегациями, газета регулярно публиковала обзоры статей из польской «Głos Olsztynski», создавая образ «близкой жизни» в соседней стране и способствуя укреплению идеологической солидарности²⁹⁴.

²⁹⁰ МIRONYUK Д.А., КШИШТОФ Ж. Указ. соч. С. 157-160.

²⁹¹ ПОЛХ П.П. Указ. соч. С. 141.

²⁹² МIRONYUK Д.А., КШИШТОФ Ж. Указ. соч. С. 160.

²⁹³ ПОЛХ П.П. Указ. соч. С.142-143.

²⁹⁴ ПОЛХ П.П. Указ. соч. С. 142.

В свете тенденций к политической либерализации к 1980-м гг. активизировалось сотрудничество региональных властей и органов местного самоуправления. Стоит особо отметить разработку Калининградским областным и Олыштынским воеводским комитетами партии четырехлетней программы сотрудничества на 1987-1990 гг., а также Протокола на основе Декларации о советско-польском сотрудничестве в области идеологии, науки и культуры 1987 г.²⁹⁵ Данные документы стали важным шагом в формализации отношений, а также определили приоритетные сферы взаимодействия, некоторые из которых впоследствии стали актуальными в рамках «Интеррег» / «Тасис» и программ соседства.

В заключение **третьего параграфа** можно отметить следующее. На государственном уровне отношения между СССР/странами СЭВ и ЕЭС эволюционировали от взаимного неприятия к установлению сотрудничества в 1980-х гг. в виду либерализации политической системы и усиления кооперационных тенденций в Европе. Приграничное сотрудничество в советский период охватывало внешнеэкономическую деятельность, в некоторой степени туризм и побратимские отношения между городами, оставаясь под при этом строгим контролем государства. Приграничные контакты СССР отражали политический контекст: с Польшей акцент делался на идеологической общности, с Финляндией – на экономической выгоде и добрососедстве, учитывая культурную близость Карелии. В отношениях с Норвегией и Швецией преобладали вопросы делимитации морских пространств, рыболовства и приграничной торговли, что отражало экономические и географические интересы сторон. Примечательным является вовлечение общественных организаций в приграничное взаимодействие, что, несмотря на контроль со стороны центральных органов власти, значительно позднее нашло отражение в развитии принципов многоуровневого управления.

²⁹⁵ Кузьмин В.М. Участие местных партийных и общественно-политических организаций в развитии советско-польского приграничного сотрудничества в 1950–1980-е гг. (на материалах Калининградской области, Олыштынского и Эльблонгского воеводств): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Л., 1991. С. 308.

Резюмируя основные положения **первой главы**, можно заключить следующее. Приграничное сотрудничество, отличаясь территориальной близостью регионов, разделенных границей, участием в нем субнациональных властей и наличием мотивации к решению общих задач, представляет собой согласованные действия субнациональных акторов сопредельных территорий, направленные на укрепление добрососедства и развитие приграничных регионов.

В российском праве за 1990-2020-е гг. отдельные правовые акты, точно регулирующие приграничное сотрудничество, эволюционировали в разветвленную правовую систему, определившую роль приграничного сотрудничества как инструмента реализации региональной политики и внешнеэкономической деятельности для обеспечения национальной безопасности, укрепления суверенитета и территориальной целостности. Региональная политика ЕС прошла путь от простой политики перераспределения к комплексной политике сплочения, основанной на программном подходе и учитывающей специфические особенности регионов. Из этой политики и «выросли» правовые механизмы приграничного сотрудничества с Россией, которые, однако, определялись принципом «политической обусловленности».

В XX веке отношения между СССР/странами СЭВ и ЕЭС долгое время определялись идеологическим противостоянием и контакты оставались ограниченными. В 1980-е гг. в международных отношениях произошли кардинальные изменения, связанные с разрядкой напряжённости, политикой «нового мышления», гласностью и перестройкой. Данные события позволили СССР и ЕЭС установить сотрудничество, важным этапом которого стало подписание Соглашения о торговле и сотрудничестве (1989 г.), закрепившее желание расширить взаимодействие и заложившее правовую и институциональную основу для сотрудничества в постсоветский период.

Несмотря на различные пути цивилизационного развития СССР и стран Запада, их взаимодействие, в том числе в региональном измерении,

определялось прагматическими интересами и взаимной выгодой. Культурная дипломатия СССР, что особенно ярко проявилось в деятельности «Обществ дружбы», как и движение городов-побратимов, вносило вклад в укрепление добрососедства и узнавание друг друга. Более того, экономическое сотрудничество в сфере строительства, энергетики, приграничной торговли позволяло получить практическую выгоду как советской стороне, так и зарубежным партнёрам, что способствовало развитию территорий. Например, измеримым результатом советско-финского взаимодействия стало совместное строительство значительного числа энергетических объектов в приграничных районах СССР и Финляндии. Наконец, решение вопросов в сфере совместного управления природными ресурсами и делимитации морских пространств позволило объединить усилия для эффективного преодоления общих проблем. С политической точки зрения, роль связующего звена между СССР и европейскими странами сыграли особые отношения СССР и Финляндии, что укрепило в том числе и активное региональное взаимодействие.

ГЛАВА 2. ПОИСК ФОРМАТОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА (1994-2006 гг.)

Вторая глава диссертационной работы посвящена анализу этапов становления и институционализации приграничного сотрудничества между Российской Федерацией и Европейским союзом в период с 1994 по 2006 год. В главе исследуются ключевые нормативно-правовые акты, определяющие характер взаимодействия, в частности, Соглашение о партнерстве и сотрудничестве 1994 года. Особое внимание уделяется эволюции механизмов реализации приграничного сотрудничества, включая программы «Интеррег» и «Тасис», а также анализу влияния Европейской политики соседства на развитие трансграничного взаимодействия. На основе проведенного анализа выявляются основные тенденции и проблемы, определявшие характер сотрудничества в исследуемый период.

2.1. Отношения России и ЕС: от начала диалога до прагматичного сотрудничества

В 1990-х гг. был принят ряд важнейших документов для понимания динамики отношений России и Евросоюза. К ним относится Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве между РФ и ЕС 1994 г., Коллективная Стратегия ЕС по отношению к России 1999 г. и Стратегия развития отношений РФ с ЕС 1999 г. Анализ нормативно-правовой базы 1994-1999 гг. позволяет проследить, как менялись цели и точки соприкосновения России и ЕС под влиянием внутренних и внешних факторов, и определить этапы развития их отношений, в логике которых развивалось и приграничное сотрудничество.

*Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве между РФ и ЕС 1994 г.:
начало диалога*

В 1994 г. было подписано, а в 1997 г. вступило в силу Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Россией и Европейскими сообществами, а также их государствами-членами (СПС)²⁹⁶. Оно было заключено на 10 лет с возможностью продления. Подписанию Соглашения предшествовали два года интенсивных переговоров под руководством вице-премьера Александра Шохина²⁹⁷. Подписи под документом поставили президент России Борис Ельцин, председатель Еврокомиссии Жак Делор и главы 12 стран-членов ЕС, заложив тем самым основу для дальнейших отношений между Москвой и Брюсселем.

По мнению ряда исследователей, заключение Соглашения было обусловлено несколькими взаимосвязанными группами предпосылок: «статусной», то есть связанной с формированием новых международных акторов после распада СССР и появлением новых наднациональных образований в Европе; «геополитической», то есть обусловленной общими интересами в приграничных территориях в связи с расширением ЕС и появлением общей границы с Россией; «экономической», возникшей в результате формирования европейского единого рынка и распада единого экономического пространства СССР, а также заинтересованностью ЕС в энергоресурсах России и потребностью России во внешнеэкономических связях; «идеологической и политической» как, например, концепция «Большой Европы», отражавшая заинтересованность в конструктивном диалоге друг с другом²⁹⁸. С учетом всех представленных факторов, ключевым

²⁹⁶Соглашение о партнерстве и сотрудничестве. Указ. соч.

²⁹⁷ Соглашение несогласных. Коммерсантъ. 03.12.2008. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1081604> (дата обращения 26.02.2025).

²⁹⁸ Борко Ю.А. Россия - Европейский союз: стратегия стратегического партнерства – М.: ОГНИ ТД, 2005. С. 34-47; Емельянова Н.Н. Россия и Евросоюз. Соперничество и партнерство. М.: Международные отношения, 2009. С. 120-135; Энтин М.Л. В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский союз в 2004-2005 гг. - СПб: Россия-Нева, 2006. – С. 254-271; Emerson M. The Wider Europe Matrix. Brussels, 2004. P. 76-77; Вовенда А.В. Предпосылки подписания Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между РФ и ЕС

предлагается считать значение этого соглашения как первого нормативно-правового акта, юридически закрепившего отношения между Россией и Европой. Эта формализация отношений заложила основу для предсказуемости и структурированного диалога, отличающую Соглашений от менее формальных форм международных взаимодействий или договоров с отдельными странами ЕС.

Несмотря на преобладание экономических вопросов, соглашение стало всесторонним и заложило фундамент для развития диалога по политическим, социальным и культурным вопросам. Соглашение являлось рамочным – ряд его положений нуждались в дальнейшем развитии и конкретизации в рамках отдельных соглашений²⁹⁹. С этого момента взаимодействие между Россией и ЕС вышло на стратегический уровень: Евросоюз становится крупнейшим торгово-экономическим и важнейшим внешнеполитическим партнером России³⁰⁰. Если раньше российская сторона предпочитала выстраивать отношения с отдельными странами-членами ЕС, то с этого момента устанавливаются контакты напрямую с европейскими структурами³⁰¹. СПС ставило целью интеграцию России в европейское пространство и создание зоны свободной торговли³⁰², что отражало стремление к углублению политической и экономической взаимозависимости.

Раздел, посвященный политическому диалогу, не столь значителен по объёму, но крайне важен по содержанию – впервые между Россией и Сообществом взаимодействие по политическим вопросам было закреплено на законодательном уровне. Политический диалог, согласно документу, был

в 1994 г // Юридическая наука в XXI веке: актуальные проблемы и перспективы их решений. УМК «Актуальные знания»; Ассоциация «Союз образовательных учреждений». Ч. 2. Шахты: ООО «Конверт», 2021. С. 97-99.

²⁹⁹ Европа в эпоху перемен / Отв. ред. *Т.В. Зверева*. – Москва: Дипломатическая академия. 2017. С. 296.

³⁰⁰ К двадцатилетию отношений Россия-ЕС МИД РФ. 18.12.2009. Официальный сайт МИД РФ. https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/1635628/ (дата обращения 26.02.2025).

³⁰¹ *Яровой Г.О., Белокурова Е.В.* Европейский Союз для регионов: что можно и нужно знать российским регионам о ЕС. СПб.: Норма. 2012. С. 155.

³⁰² Соглашение, Статья. 1.

призван укреплять связи между Россией и Европейским союзом, содействовать сближению позиций по международным вопросам, укрепляя безопасность и стабильность, а также предусматривать сотрудничество в области демократии и прав человека. Практические механизмы включали в себя регулярные встречи на высшем уровне, а также на уровне министров в рамках Совета сотрудничества и других форматов, включая встречи с «тройкой» ЕС³⁰³. Дополнительные инструменты включали встречи старших должностных лиц, использование дипломатических каналов и экспертные консультации. Так, данный раздел установил общие цели сотрудничества и форматы взаимодействия, которые в последствие должны были наполниться конкретным содержанием.

Достаточно масштабными представлялись перспективы экономического сотрудничества России и Сообщества, закрепленные в документе. Оно было призвано «содействовать развитию их соответствующих экономик, созданию благоприятного международного экономического климата и интеграции между Россией и более широкой областью экономического сотрудничества в Европе»³⁰⁴. О центральном месте финансово-экономических вопросов свидетельствует и то, что шесть из девяти разделов были посвящены регулированию финансов, товарооборота, инвестиций и смежных областей. Одно из положений – создание зоны свободной торговли (ЗСТ), получило дальнейшее обсуждение на саммите Россия – ЕС в 2006 г., где Еврокомиссия и Россия поддержали инициативу о начале обсуждения перспектив создания зоны свободной торговли. Стоит согласиться с мнением В. Панькова, что создание ЗСТ представляло для России неоднозначные экономические последствия. ЕС, обладая более сильной экономикой, получил бы немедленные и значительные выгоды, в то время как российская промышленность столкнулась бы с усилением конкуренции и риском

³⁰³ Три страны ЕС, последовательно осуществляющие функции страны председателя ЕС.

³⁰⁴ Соглашение, Статья 56.

дефицита торгового баланса³⁰⁵. Однако, в долгосрочной перспективе ЗСТ создало бы возможности для российского бизнеса по диверсификации экспорта и развитию экономики. В итоге, стороны пришли к соглашению, что любые конкретные шаги по углублению сотрудничества в этой области будут целесообразны после завершения вступления России в ВТО³⁰⁶, что произошло в 2012 г. Тем не менее, после кризиса, вызванного событиями 2014 г., продолжение диалога между Россией и ЕС о ЗСТ не последовало.

СПС не только формализовало отношения, но и закрепило определенное единство интересов и ценностей. Так, статья 2 раздела I «Общие принципы» постулировала, что «уважение демократических принципов и прав человека... лежит в основе внутренней и внешней политики сторон и составляет существенный элемент партнерства»³⁰⁷. Это положение демонстрирует стремление к созданию общего ценностного базиса, который, однако, был основан на европейских подходах к интеграции. Еще одной областью «сближения» стало стремление России и стран Европы к «единому экономическому пространству через движение к гармонизации стандартов и законодательства» (ст. 55)³⁰⁸. Европейский союз, выступая в качестве ведущего партнера, определял вектор развития, настаивая на гармонизации законодательства и стандартов в соответствии со своими нормами, что подразумевало одностороннее сближение и адаптацию со стороны России. Большинство исследователей сходятся во мнении, что данный подход подчеркивал асимметрию отношений, где ЕС выступал инициатором и основным бенефициаром интеграционных процессов, а Россия, следуя заданному курсу, адаптировала свою экономическую и социальную систему к

³⁰⁵ *Паньков В.* Свобода торговли между Россией и ЕС: за и против // *Россия в глобальной политике*. 2007. № 1 (5). С. 78-81.

³⁰⁶ *Головенкин Д.Е.* Перспективы развития торгово-экономического сотрудничества между Россией и Европейским Союзом // *Российский внешнеэкономический вестник*. 2008. №. 10. С. 32.

³⁰⁷ Соглашение, Статья 2.

³⁰⁸ Соглашение, Статья 55.

европейским стандартам³⁰⁹, что, однако, на данном этапе развития было обосновано поиском форматов взаимодействия и позитивным восприятием элементов европейского опыта.

С точки зрения сотрудничества через границу интерес представляет Глава III о трансграничном предоставлении услуг. Положения касались в основном взаимодействия в сфере перемещения товаров через границы посредством наземного, морского и железнодорожного транспорта. Устанавливалось, что Россия и ЕС могли заключать отдельные соглашения о взаимном доступе на рынки транспортных услуг для развития логистики в соответствии с коммерческими потребностями³¹⁰. Хотя документ и не предполагал введение режима особого благоприятствования в торговле и при пересечении границ, он отражал совместное желание сотрудничать в данной сфере, что повлияло как на развитие законодательства РФ по внешнеэкономическим вопросам, так и на отдельные положения межгосударственных, межрегиональных и межмуниципальных соглашений. Кроме того, документ хотя и не предопределил основу для будущих переговоров о безвизовом режиме, однако, косвенно стимулировал переговорный процесс в этом направлении в последующие годы.

В контексте регионального сотрудничества интересна Статья 73, которая предусматривала сотрудничество России и ЕС в области регионального развития и землеустройства, в частности, обмен информацией и опытом между властями разного уровня и поощрение прямых контактов между регионами для стимулирования развития, особенно в неблагополучных регионах. Более того, Статья 76 была направлена на поощрение развития деятельности малого и среднего предпринимательства в рамках трансграничного сотрудничества³¹¹.

³⁰⁹ См.: *Мирошников С.Н.* Россия и «Восточное» расширение Европейского союза в 1991-2004 гг. Вестн. Том. гос. ун-та. История. 2014. №6. Т. 32. С. 38–44; *Энтин М.Л., Келлерман А.* Указ. соч.; *Яровой Г.О., Белокурова Е.В.* Европейский Союз для регионов: что можно и нужно знать российским регионам о ЕС. СПб.: Норма, 2012. 368 с.

³¹⁰ Соглашение, Глава. III. Трансграничное предоставление услуг.

³¹¹ Соглашение, Глава IV. Общие положения.

Таким образом, положения статей демонстрировали стремление к вовлечению акторов различного уровня к взаимодействию, что также дало импульс к заключению субнациональных соглашений приграничными регионами РФ.

Отдельные положения Соглашения затрагивали широкий спектр «мягких» сфер сотрудничества, включая культуру, социальную политику, туризм, экологию и борьбу с преступностью, основываясь на общечеловеческих ценностях и взаимном учете интересов России и Европы. В целом, документ стремился к всеобъемлющему охвату разных вопросов взаимодействия, задавая направления развития, хотя и не всегда предлагал конкретные шаги для сотрудничества.

Таким образом, Соглашение о партнерстве и сотрудничестве стало ключевым документом, предопределившим правовые рамки сотрудничества России и ЕС на долгие годы. При этом, ориентация на интеграцию и создание демократических институтов по европейскому образцу³¹², привела к формированию модели сотрудничества, где ЕС выступал в роли «донора» или «политического педагога»³¹³, предлагающего свой опыт Российской Федерации, что не отвечало долгосрочным интересам РФ и было впоследствии пересмотрено.

Коллективная Стратегия ЕС по отношению к России и Стратегия развития отношений РФ с ЕС (1999 г.): переход от ценностной близости к прагматизму

В конце 1990-х годов Россия и ЕС попытались по-новому осмыслить пройденный путь и определить перспективы дальнейшей кооперации, чему способствовал ряд политических событий в Российской Федерации и Европейском союзе.

³¹² Энтин М.Л., Келлерман А. Указ. соч. С. 155-156.

³¹³ Яровой Г. Трансграничное сотрудничество России и Евросоюза между (де-)секьюритизацией и парадипломатией: в поисках новых подходов к cross-border governance // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2021. Т. 14. №. 2. С. 164.

Во-первых, на институциональном уровне 1999 год был отмечен вступлением в силу Амстердамского договора, учредившего пост Верховного представителя по общей внешней политике и политике безопасности и закрепившего практику формирования «общих стратегий» в отношении третьих стран, что, в свою очередь, оказало влияние на дальнейшее развитие российско-европейского сотрудничества. По словам Р. Тома, концепция стратегического партнерства, которая позднее будет официально закреплена в российско-европейских документах, изначально была тесно связана с реализацией общих стратегий Евросоюза, особенно в условиях нестабильности 1990-2000-х гг., когда формировался новый мировой порядок, происходила нормализация отношений с постсоветскими государствами и укреплялась роль ЕС на международной арене³¹⁴.

Во-вторых, 1999 год ознаменовался рядом внутривнутриполитических событий в России. Помимо смены руководства страны, в 1999-2000-х гг. российскими войсками проводилась серия контртеррористических операций в Чеченской республике. В связи с этим ЕС принимает «Заявление по Чечне», в котором осуждает действия российского правительства на Северном Кавказе и планирует пересмотреть Общую стратегию в отношении России, Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, а также ограничить финансирование «Тасис»³¹⁵. Однако, на практике заявленные действия практически не были реализованы. Данный эпизод выявил противоречие между заявленными принципами и реальной политикой ЕС, указывая на начало формирования прагматичного подхода к отношениям с Россией, где экономическое сотрудничество и стратегическая стабильность превалировали над вопросами ценностного спектра.

³¹⁴ Тома Р. Внешняя политика ЕС: от диалога о стратегическом партнерстве к реальному стратегическому партнерству // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2011. №. 4 (6). С. 98.

³¹⁵ Annex II. Declaration on Chechnya. Helsinki European Council - Presidency Conclusions. 11.12.1999. URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/ACFA4C.htm. (дата обращения 26.02.2025).

В-третьих, в 1999 г. была принята первая Общая стратегия ЕС, направленная на укрепление демократии в России, интеграцию России в общеевропейское экономическое и социальное пространство, укрепление безопасности и решение общих проблем. Документ стал одной из первых попыток Евросоюза концептуализировать внешние отношения в формате «Общих стратегий».

Стратегия закрепляла следующие цели:

1. Укрепление демократии, принципа правового государства и государственных учреждений в России;
2. Интеграция России в общеевропейское экономическое и социальное пространство;
3. Сотрудничество в интересах укрепления стабильности и безопасности в Европе и за ее пределами;
4. Общие проблемы европейского континента³¹⁶.

Так, стратегия представляла собой комплексный подход, направленный на всестороннее развитие отношений между ЕС и Россией, однако реализация этих целей столкнулась с рядом трудностей и противоречий.

Во второй части документа описываются инициативы такие как политический, экономический диалог, диалог по проблемам безопасности, борьба с преступностью и ряд других аспектов. В качестве отдельной инициативы выделено «Трансграничное и региональное сотрудничество», которое включало подготовку каталога инструментов ЕС для российских регионов и ускорение подготовки к Хельсинкской конференции в ноябре 1999 г. по «Северному измерению». Любопытно, что в документе отражено желание ЕС «работать с Россией на федеральном, региональном и местном уровнях, по оказанию содействия успешному развитию процесса политической и экономической перестройки России»³¹⁷, что свидетельствует о стремлении ЕС

³¹⁶ Общая стратегия 1999/414/CFSP по отношению к России, Кельн, 3-4 июня 1999 года. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901888713> (дата обращения 26.02.2025).

³¹⁷ Там же.

перенести принципы многоуровневого управления и на сотрудничество с внешними партнёрами. Несмотря на позитивные формулировки такие как «возвращение России на принадлежащее ей по праву место в семье европейских народов» и Россия как «неотъемлемая часть объединенной Европы, свободной от новых разделительных линий»³¹⁸, Стратегия не содержала конкретных механизмов взаимодействия и выражала односторонний подход ЕС к отношениям с РФ.

В ответ российская сторона принимает Стратегию развития отношений РФ с ЕС на среднесрочную перспективу (2000–2010 гг.). Документ определил цели развития отношений между Россией и Евросоюзом на ближайшее десятилетие, а также способы их достижения. Как отмечено в Стратегии, она является логическим продолжением общей внешнеполитической концепции России в европейском направлении, основываясь на объективной потребности в формировании многополярного мира, общности исторического пути народов и ответственности европейских государств за будущее континента, а также взаимодополняемости их экономик. В качестве цели в Стратегии выделяется «обеспечение национальных интересов и повышение роли и авторитета России в Европе»³¹⁹ через формирование общеевропейской системы коллективной безопасности, развитие рыночной экономики РФ, создание демократического правового государства. Также Стратегия призвана способствовать партнерству России и Евросоюза в общеевропейских и мировых делах, совместное разрешение локальных конфликтов в Европе, сбалансированное усиление позиций России и ЕС в мире.

Такой акцент на национальных интересах и усилении роли России в мире был обусловлен влиянием «Доктрины Примакова», разработанной после назначения Евгения Примакова на пост министра иностранных дел в 1996 г., которая предполагала активное развитие российско-европейских связей как инструмента укрепления позиций России в многополярном мире, который

³¹⁸ Там же.

³¹⁹ Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом. Указ. соч.

будет альтернативой американскому доминированию³²⁰. По словам министра иностранных дел С.В. Лаврова, в данный период «произошел перелом внешней политики — она вышла из колеи, в которую ее пытались загонять после развала СССР наши западные партнеры, и встала на самостоятельные рельсы»³²¹.

Сравнение обеих стратегий позволяет выявить ряд противоречий. В европейской стратегии в качестве одной из целей выделена «интеграция России в общеевропейское экономическое и социальное пространство»³²². В российской же стратегии говорится, что «партнерство Россия - Европейский союз в рассматриваемый период будет строиться на базе договорных отношений, то есть без официальной постановки задачи присоединения или «ассоциации» России с Европейским союзом. Как мировая держава, расположенная на двух континентах, Россия должна сохранять свободу определения и проведения своей внутренней и внешней политики, свой статус и преимущества евроазиатского государства и крупнейшей страны СНГ, независимость позиций и деятельности в международных организациях»³²³. Таким образом, несмотря на готовность к стратегическому партнёрству, российская сторона стремится сохранить свою автономность. Интересно, что сам термин «интеграция» в общей стратегии ЕС используется по отношению к созданию единого российско-европейского пространства, в то время как в российской стратегии термин используется более осторожно – слово «интеграция» используется для описания внутренних интеграционных процессов ЕС, а также СНГ. В контексте России и ЕС об «интеграции» говорится только в сфере сближения научно-технического потенциала сторон.

³²⁰ Данилов Д.А. Политические отношения Россия-ЕС: эволюция и перспективы // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2021. №. 2 (14). С. 122.

³²¹ Интервью Министра иностранных дел С.В. Лаврова телекомпании ВГТРК в связи с юбилеем Е.М. Примакова, Москва, 28 октября 2014 года. 28.10.2014. Сайт МИД РФ. URL: https://www.mid.ru/ru/press_service/minister_speeches/1716438/ (дата обращения: 11.03.2025).

³²² Общая стратегия 1999/414/CFSP по отношению к России. Указ. соч.

³²³ Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом. Указ. соч.

В обеих стратегиях подчеркивается роль опыта ЕС в развитии принципов рыночной экономики России и правового государства. Тем не менее, в Российской стратегии отмечается и роль России в поддержке Евросоюза. Так, в документе указано, что Россия может «содействовать решению ряда проблем Европейского союза и укреплению общих позиций Европы в мире»³²⁴. Предлагаются конкретные шаги по поддержке ЕС: обеспечение ЕС топливными и сырьевыми ресурсами; продвижение на европейский рынок результатов российских фундаментальных и оборонных исследований; содействие в исследовании космоса; помощь в обеспечении ядерной безопасности Европы; включение евро в валютные резервы Банка России; военно-техническое сотрудничество. По справедливому замечанию Д.А. Данилова, также не совпадали и мотивации ЕС и России в отношении сотрудничества по вопросам безопасности. Брюссель был более заинтересован в лояльном отношении Москвы, чем в активном практическом взаимодействии, а Россия видела в Европейской политике безопасности и обороны возможность стратегического партнерства с ЕС на равноправной основе, а не только как объекта западной политики³²⁵. Этот тезис подтверждается практическим содержанием обеих стратегий.

Таким образом, можно наблюдать противоречивость российских и европейских интересов. ЕС заинтересован в первую очередь в создании внутрироссийских демократических институтов и развитии рынка свободной торговли, в то время как Россия стремится защитить свои национальные интересы, сохранить суверенитет в решении внутренних вопросов и укрепить свои позиции на мировой арене. Более того, российская сторона желает позиционировать себя как равный партнер, способный содействовать решению проблем ЕС. По мнению исследователей, такое расхождение свело на нет возможность положительного эффекта от появления обеих

³²⁴ Там же.

³²⁵ Данилов Д.А. Указ. соч. С. 123-124.

программных документов³²⁶. Такое положение дел наметило переход к следующему этапу сотрудничества, где ценностная близость России и ЕС сменяется доминированием функционального подхода в сотрудничестве. Для российской стороны на первый план выходит привлечение финансов и экономическое развитие – в его пользу свидетельствует социально-экономическая направленность приграничных программ и проектов, а также привлечение к решению вопросов регионального развития экономических ведомств России³²⁷, что только усилилось в XXI веке.

В заключение **первого параграфа** стоит отметить, что в 1994-1999 гг. сложилась нормативно-правовая база сотрудничества, установился политический диалог, интенсивно развивались торгово-экономические отношения. Евросоюз старался обеспечить стабильность вокруг своих границ и стремился передать свои знания новому игроку на политической арене – Российской Федерации, при этом продвигая свои нормы и ценности. Взаимный интерес и готовность России перенимать позитивный опыт нашли отражение в Соглашении о партнёрстве и сотрудничестве 1994 г. Однако, с принятием Россией и Евросоюзом взаимных стратегий в 1999 г. в их отношениях наметилось некоторое ценностное расхождение. Для Евросоюза приоритетом сотрудничества становится интеграция России в европейское пространство, а для России – обеспечение государственного суверенитета и национальных интересов. Данные задачи найдут отражение в 2000-2006 гг. в рамках формирования Европейской политики соседства, а также стратегического партнёрства России и Евросоюза в рамках «общих пространств».

³²⁶ См.: Пределы европеизации. Россия и Европейский союз 1991-2007 гг.: теория и практика отношений / Бордачёв Т.В. Гос. ун-т. Высшая школа экономики. М. : Изд. дом ГУ ВШЭ. 2007. 258 с. С. 79; Яровой Г.О., Белокурова Е.В. Указ. соч. С. 215.

³²⁷ См.: Постановление Правительства Республики Карелия «О Программе приграничного сотрудничества Республики Карелия на 2001-2006 годы» от 16 октября 2000 г. N 279-П. URL: <https://docs.cntd.ru/document/919304264> (дата обращения: 11.03.2025).

2.2. Эволюция инструментов реализации приграничного сотрудничества «Интеррег» и «Тасис»

В 1990-х годах, на начальном этапе становления партнерства между Россией и Евросоюзом, появились новые европейские механизмы сотрудничества, включая программы «Тасис» и «Интеррег», заложившие основы для последующего развития инструментов финансовой поддержки и технической помощи. Наряду с политическими и торговыми договоренностями, они имели важное значение для развития практического сотрудничества и предназначались для стимулирования конкретных проектов.

Программа «Тасис» как инструмент развития приграничного сотрудничества

С практической стороны финансовым инструментом взаимодействия стала европейская программа технической помощи «Тасис». С 1991 по 2006 г. она позволяла России и другим странам СНГ и Монголии получать технологические разработки, информационные ресурсы, обучение кадров на бесплатной основе³²⁸ для поддержки демократических и рыночных преобразований.

Европейские исследователи, признавая трудности и спонтанность в подготовке программы, выделяют два этапа ее реализации. На первом этапе (1991-1999 гг.) превалировала «ориентация на спрос»: запросы от министерств стран СНГ поступали в институты ЕС, где они оценивались и удовлетворялись. Второй этап (2000-2006 гг.) характеризуется как «диалог»³²⁹. В то же время российские исследователи говорят о пассивной роли государств-реципиентов в процессе принятия решений о реализации проектов. Так, исследователь Н.А. Полозов полагает, что программа «Тасис» являлась обособленным инструментом ЕС, который основывался на европейском понимании нужд и

³²⁸ Программа технического содействия Европейского союза ТАСИС (справочная информация). 31.01.2001. Сайт МИД РФ. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/1639873/ (дата обращения: 11.03.2025).

³²⁹ Frenz A. Указ. соч.

потребностей развития государств бывшего СССР. Государства-партнеры не могли участвовать в разработке программных документов, они могли только согласиться или нет с их финальной редакцией³³⁰. Политика «Тасис» являлась ярким примером реализации Евросоюзом принципа «политической обусловленности» как попытки достижения собственных интересов.

В начале 1990-х годов, стремясь поддержать переходные процессы в Советском Союзе, европейская сторона выработала первый регламент программы «Тасис» на 1991-1992 гг., который был нацелен на оказание помощи в проведении экономических реформ и переходе к рыночной экономике³³¹. Важно отметить, что на данном этапе речь шла не о финансовой, а о технической помощи: денежные средства выделялись внутри ЕЭС для организации поездок, консультаций, семинаров. Если финансирование и выделялось для бенефициаров на территории СССР, то оно предполагало лишь оказание консультационных услуг³³².

По мере распада Советского Союза и формирования новых независимых государств, программа «Тасис» претерпела изменения, отражающие новую геополитическую реальность. Второй регламент 1993-1995 гг. расширил географический охват программы, включив в сферу ее действия независимые государства бывшего СССР и Монголию. Цель программы стало содействие экономической реформе и восстановление государств-бенефициаров через поддержку таких областей как развитие человеческих ресурсов, реструктуризация предприятий, улучшение инфраструктуры³³³. По сравнению с прошлыми годами, акцент делался на взаимосвязи технической помощи с реализацией целей политики ЕЭС в регионе, а финансирование предоставлялось при условии достижения прогресса в реформировании стран-бенефициаров и усиления демократии³³⁴. Данные изменения свидетельствуют

³³⁰ Полозов Н.А. Указ. соч. С. 115.

³³¹ Пашиковская И.Г. Указ. соч. С. 140-162.

³³² Полозов Н.А. Указ. соч. С. 105-106.

³³³ Council Regulation No 2053/93. Op. cit.

³³⁴ Полозов Н.А. Указ. соч. С.106-107.

о повышенном внимании ЕС к инструменту «Тасис» как проводнику демократических реформ и либерализации экономики.

Вторая половина 1990-х гг. ознаменовалась дальнейшей эволюцией программы «Тасис», направленной на углубление сотрудничества и расширение сферы ее влияния. Третий регламент 1996-1999 гг. также установил цель содействия экономическим реформам и восстановлению теперь уже «государств – партнёров», а не «бенефициаров». Появилось важное нововведение – распространение действия программы на проекты регионального уровня, объединяющие несколько стран-бенефициаров³³⁵. Однако, финансовая поддержка была ограничена небольшими инфраструктурными проектами в рамках приграничного сотрудничества и совместными предприятиями малого и среднего бизнеса, не превышая 10% бюджета «Тасис». На данном этапе продолжилась тенденция к формированию и расширению условий получения помощи: от государств-партнеров требовалось демонстрировать приверженность правам человека и демократии, и самостоятельно проводить реформы, отвечающие ожиданиям ЕС. При таком положении дел ЕС не только оказывал финансовую и техническую помощь, но и требовал ответных действий, достигая тем самым собственные политические цели³³⁶.

Ключевым шагом для развития регионального взаимодействия стало появление в 1996 г. «Программы приграничного сотрудничества Тасис» («ППС Тасис»), направленной на сокращение разницы в уровне жизни между западными приграничными регионами Беларуси, Молдовы, России и Украины и соседними странами через поддержку устойчивых проектов с локальной или региональной значимостью³³⁷. В период 1996-1999 гг. «ППС Тасис» выделила 100 миллионов евро, из которых более половины было потрачено на проекты на Северо-Западе России. Приоритет отдавался развитию инфраструктуры,

³³⁵ Report from the Commission. The TACIS Programme annual report 1999. COM (2000) 835 final, 20 December 2000. URL: <https://aei.pitt.edu/48192/> (дата обращения: 11.03.2025).

³³⁶ Полозов Н.А. Указ. Соч. С. 108.

³³⁷ Court of Auditors. Special Report No 11/2001. Op. cit. P. 3.

например, были реконструированы КПП «Торфяновка» и «Брусничное» на российско-финской границе³³⁸. Интересно, что многие проекты изначально возникли как двухсторонние карельско-финляндские инициативы. Например, «Поддержка реформ здравоохранения и социальной защиты населения в Республике Карелия», «Управление лесными ресурсами на Северо-Западе России (Карельский проект)», «Развитие энергетических ресурсов Карелии», «Предварительное изучение нормализации водоочистки в г. Сегеже»³³⁹, «Российско-финский двойной бизнес-инкубатор TWINNIC»³⁴⁰ демонстрировали успешное использование потенциала «Тасис» в стимулировании регионального развития на российско-финской границе.

Четвертый регламент на 2000-2006 гг. в качестве цели «Тасис» выделил содействие переходу к рыночной экономике и укреплению демократии и верховенства закона в государствах-партнерах³⁴¹. В развитие регионального сотрудничества значительный вклад внес новый программный период «ППС Тасис», на которую каждый год выделялось около 30 млн. евро³⁴². Для оптимизации управления в 2000 г. было создано агентство EuropeAid, а до 2006 г. функционировали местные офисы «Тасис», реализующие малые проекты³⁴³. Проекты разделялись на крупномасштабные и малые проекты, что позволяло одновременно реализовывать крупные стратегические решения и поддерживать местные инициативы, способствуя комплексному развитию приграничных территорий.

Несмотря на значительное финансирование, управление выделенными средствами было сопряжено с трудностями – любой совместный проект

³³⁸ Бусыгина И. (признана в РФ иноагентом), Дерягина А. Указ. соч. С. 19.

³³⁹ Постановление Правительства Республики Карелия «О Программе приграничного сотрудничества Республики Карелия на 2001-2006 годы» от 16 октября 2000 г. № 279-П. URL: <https://docs.cntd.ru/document/919304264> (дата обращения: 11.03.2025).

³⁴⁰ Иванов В.В., Соколова М.С. Указ. соч. С. 24.

³⁴¹ Tacis programme (2000-2006). <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/tacis-programme-2000-2006.html?fromSummary=28> (дата обращения: 11.03.2025).

³⁴² Haukkala H. Two Reluctant Regionalizers? The European Union and Russia in Europe's North // Working papers № 32. 2001. С. 21-23.

³⁴³ Яровой Г.О., Белокурова Е.В. Указ. соч. С.215-234.

приграничного сотрудничества финансировался из разных фондов. Например, проект между Россией, Эстонией и Финляндией, должен был финансироваться из трех отдельных источников: программы «Интеррег» для государства-члена ЕС (Финляндия), программой «Фаре» для государства-кандидата на вступление в ЕС (Эстония) и программой «Тасис» (Россия). Эта особенность отмечалась как в научных работах³⁴⁴, так и в отчетах соответствующих органов власти³⁴⁵, и стимулировала пересмотр принципов финансирования, которые, однако, сохранились до 2007 г. Важное значение имело выделение отдельной программы «ППС Тасис». Хотя Европейская счетная палата установила, что программа не оказала существенного влияния ни на уровень жизни в регионах-получателях помощи, ни на развитие приграничного сотрудничества, несмотря на отдельные успехи³⁴⁶, реализация совместных проектов стала перовой успешной «пробой пера» в приграничных взаимоотношениях России и ЕС.

Программы «Интеррег» как инструмент развития приграничного сотрудничества

В 1990 г. появляется «Интеррег» – финансовый инструмент и часть политики сплочения ЕС, содействующий региональному развитию и сокращению экономического неравенства в отдалённых приграничных регионах. Региональное сотрудничество в рамках «Интеррег I» (1990-1993 гг.) распространялось на приграничное сотрудничество между географически сопредельными регионами разных стран ЕС. В рамках «Интеррег II» (1994-1999 гг.) область сотрудничества была расширена до территориального сотрудничества между регионами из нескольких стран. С 1997 г. появилось направление межрегионального сотрудничества, нацеленного на создание европейских сетей сотрудничества и обмен опытом между территориально несопредельными регионами. Полноценно оно отразилось в «Интеррег III» (2000-2006 гг.). Последующие этапы — «Интеррег IV» (2007-2013 гг.),

³⁴⁴ См.: Яровой Г.О., Белокурова Е.В. Указ. соч.

³⁴⁵ Court of Auditors. Special Report No 11/2001. Op. cit.

³⁴⁶ Ibid.

«Интеррег V» (2014—2020 гг.), «Интеррег VI» (2021-2027 гг.) — включали все перечисленные территориальные направления сотрудничества.

В связи с тем, что российские регионы начали принимать участие в программах «Интеррег» после вступления Финляндии в ЕС, представляется целесообразным рассмотреть временной период действия программ с 1994 по 2006 гг. Целью Интеррег «Интеррег II» (1994-1999 гг.) стало развитие трансграничного сотрудничества и помощь регионам на внутренних и внешних границах Союза, чтобы преодолеть специфические проблемы, связанные с их изоляцией. На внутренних границах предполагалось создавать и развивать сети сотрудничества в контексте формирования единого рынка; на внешних границах — адаптировать внешние приграничные регионы к соседству и развивать возможности для сотрудничества с третьими странами. Финансирование в рамках «Интеррег II» предоставлялось только территориям, входящим в состав Европейского союза³⁴⁷, однако программы «Интеррег» могли и должны были координироваться с другими механизмами внешнего сотрудничества для реализации совместных проектов с внешними партнёрами.

В рамках приграничного сотрудничества («Интеррег IIА») были определены три ключевые области деятельности: совместное планирование и реализация трансграничных программ; расширение обмена информацией и, создание общих структур для поддержания сотрудничества. В содержательном плане «Интеррег IIА» ввел новые направления деятельности — образование, здравоохранение, СМИ и обучение языкам, что демонстрировало стремление к комплексному развитию приграничных территорий, учитывающему не только экономические, но и социальные и культурные вопросы. Остались и прежние сферы — развитие инфраструктуры (включая дороги, энергетику, телекоммуникации и транспорт), защита окружающей среды, экономическое развитие, туризм, развитие сообществ, сельское хозяйство, лесное хозяйство, рыболовство и человеческие ресурсы.

³⁴⁷ Notice to the Member States laying down guidelines for operational programmes. Op. cit. P. 61.

Важным аспектом подготовки рабочих программ было то, что предложения по их формированию исходили не только от государств-членов, но и от региональных и местных органов власти, что отражало тенденцию к децентрализации управления в рамках программ. При этом Комиссия особенно приветствовала инициативы, разработанные в партнерстве с приграничными региональными и местными властями, а также те, которые предполагали создание институциональных и административных механизмов для приграничного взаимодействия между государственными, частными и общественными акторами³⁴⁸.

Результаты ретроспективной оценки «Интеррег II» говорят о том, что сотрудничество развивалось разными темпами в зависимости от степени изоляции приграничных регионов и уровня их развития. Основным недостатком была низкая интеграция систем финансирования, особенно на внешних границах, где существовали различные административные системы и сложности в координации программ «Интеррег» с программами «Фаре» и «Тасис». Оценивая результаты проектов, можно отметить, что приграничное сотрудничество было наиболее успешным в области туризма, культуры, развитии СМИ и защиты окружающей среды. Результаты в области экономического развития описываются как «скромные», в том числе из-за ограниченного участия частного сектора³⁴⁹. Тем не менее, как и в случае с программами «Тасис», данный опыт свидетельствовал об установлении первых пробных форматов приграничного сотрудничества с Россией, которые хоть и не принесли выдающихся результатов, но создали основу для дальнейшего сотрудничества.

В свете расширения Евросоюза в 2000-2006 гг. «Интеррег III» был направлен на территориальную интеграцию со странами-кандидатами на

³⁴⁸ Notice to the Member States laying down guidelines for operational programmes Op. cit. P. 60-61.

³⁴⁹ Remember? Looking back at 20 years of territorial cooperation. INTERACT Newsletter. September 2010. P. 7.

вступление в ЕС и соседними государствами³⁵⁰. «Интеррег IIIА» (приграничное сотрудничество) своей целью ставил «создание трансграничных экономических и социальных центров посредством совместных стратегий устойчивого территориального развития»³⁵¹. Данные центры были задуманы как очаги развития регионального взаимодействия и места притяжения для реализации конкретных инициатив.

Финальная оценка реализации программ «Интеррег IIIА» констатировала, что они «не достигли изначально ожидаемого значительного прогресса»³⁵². При этом, результаты программ на внешних границах ЕС оценивались как менее значительные по сравнению с внутренними, что было обусловлено громоздкими процедурами финансирования. Данные недостатки были лишь частично устранены в рамках Программ соседства 2004-2006 гг. Кроме того, отмечалась низкая доля совместных проектов, а также недостаточная развитость критериев и процессов отбора. Свою роль сыграла и ограниченная проницаемость границ, что усугублялась значительными формальностями пограничного контроля³⁵³. Об этом пишет и финский исследователь Х. Хауккала, говоря, что «Европейский союз оказывается в парадоксальной ситуации»³⁵⁴: несмотря на то, что формальной целью межрегионального и трансграничного сотрудничества являлось уничтожение разделительных линий и предотвращение появления новых, повседневная практика европейской интеграции приводила к обратному. Россия оказывалась исключенной из многих исторических «естественных» форм сотрудничества, особенно в рамках развития Шенгенского законодательства³⁵⁵.

Несмотря на отмеченные недостатки, стоит отметить и достижения программ «Интеррег IIIА». Во-первых, в приграничных регионах наблюдались

³⁵⁰Historical view of Interreg. Op. cit. P. 4.

³⁵¹Communication of 28 April 2000 (Interreg III). Op. cit.

³⁵² INTERREG III Community Initiative (2000-2006). Ex-Post Evaluation. Final Report. Zoetermeer, May 2010. P. 17.

³⁵³ Ibid.

³⁵⁴Haukkala H. Op. cit. P. 24.

³⁵⁵ Ibid.

определенные позитивные социально-экономические изменения, которые в основном были обусловлены инвестициями в физические объекты и результатами «мягкого» сотрудничества, выраженные как в прямом воздействии (инфраструктурные проекты), так и косвенном (обучение и развитие компетенций отдельных лиц и организаций)³⁵⁶. Во-вторых, программы заложили основу для развития сотрудничества в дальнейшем: несмотря на то, значительное количество проектов задумывалось как разовые мероприятия³⁵⁷, в последствии многие из них были продолжены в новых программных периодах. В-третьих, уже на данном этапе продолжает укореняться принцип многоуровневого управления, позволив в будущем расширить участие в программах региональных и муниципальных акторов, а также частных партнёров.

*Регионы Российской Федерации в программах приграничного
сотрудничества «Интеррег»*

В результате вступления Финляндии в ЕС в 1995 г. российско-финская граница стала первым сухопутным соприкосновением России и Евросоюза, что актуализировало необходимость разработки механизмов регионального взаимодействия. Об этом в своей речи заявил президент Финляндии М. Ахтисаари во время визита в Санкт-Петербург в январе 1995 г., отметив, что «сегодня Северо-Запад России предлагает беспрецедентные возможности для контактов и сотрудничества. Этот обширный регион представляет особый политический и экономический интерес для Финляндии (...) Граница между нашими странами стала также связующим звеном между Россией и Европейским союзом»³⁵⁸.

³⁵⁶ INTERREG III Community Initiative (2000-2006). Op. cit. P. 13.

³⁵⁷ Ibid. P. 53.

³⁵⁸ Speech by Mr Martti Ahtisaari, the President of the Republic of Finland. St. Petersburg. 16.01.1995. URL: <https://www.presidentti.fi/ahtisaari/puheet-1995/p9501.pie.html> (дата обращения: 11.03.2025).

С 1996 г. по 1999 г. регионы России участвовали в трех программах «Интеррег ПА»: «Баренц», «Карелия» и «Юго-Восточная Финляндия – Россия».

В рамках программы «Юго-Восточная Финляндия – Россия» важнейшими задачами стала модернизация пограничных пропускных пунктов и создание условий для дальнейших крупномасштабных проектов, рост экономической и коммерческой рентабельности, а также создание рабочих мест и повышение конкурентоспособности компаний³⁵⁹. Участие регионов России финансировалась программой «Тасис».

Реализовывалась программа «Карелия», результаты деятельности которой легли в основу создания еврорегиона «Карелия» в 2000 году³⁶⁰. Регионами-участниками программы стали Республика Карелия с российской стороны и губернии Оулу и Северная Карелия с финской стороны. Основные приоритеты программы – поддержка предпринимательства, обучение и переподготовка специалистов, охрана окружающей среды³⁶¹. Среди успешных проектов можно отметить сотрудничество национальных парков Оуланка (Финляндия) и Паанаярви (Россия) в 1997 – 1998 гг.³⁶², которое продолжилось и в следующие периоды. Республика Карелия была приглашена участвовать в таких проектах как «Карельские карнавалы», «Проект КАЛИНКА», «Беломорье 1941 (Дорога на Руканъярви)», «Еврорегион «Карелия» - развитие пространственного планирования», «Дни Карелии в торговом центре Цеппелин». Партнерами от Республики Карелия становились районные администрации, министерства и ведомства Республики Карелия, вузы а также

³⁵⁹ Программа Приграничного Сотрудничества. «Европейский инструмент соседства (ППС ЕИС) «Юго-Восточная Финляндия – Россия» 2014–2020. Совместная программа действий. С. 55.

³⁶⁰ О соглашении о создании Еврорегиона «Карелия». Распоряжение Правительства Республики Карелия от 25 февраля 2000 г. № 19р-П. URL: <https://docs.cntd.ru/document/919303630> (дата обращения: 11.03.2025).

³⁶¹ Постановление Правительства Республики Карелия «О Программе приграничного сотрудничества Республики Карелия на 2001-2006 годы» от 16 октября 2000 г. N 279-П. URL: <https://docs.cntd.ru/document/919304264> (дата обращения: 11.03.2025).

³⁶² Lahti K. Op. cit. P. 5.

фирмы и предприятия³⁶³. С финской стороны партнёрами выступали администрации губерний, коммун, городов, местные торгово-промышленные палаты³⁶⁴. Согласно условиям программы, мероприятия могли осуществляться только на территории Финляндии, однако даже в этом случае проекты способствовали развитию побратимских связей, активизации малого предпринимательства,³⁶⁵ установлению контактов для будущих проектов, включению во взаимодействие нескольких секторов общества – государственного, частного, социального.

Программа «Баренц» была направлена на развитие трансграничного сотрудничества между скандинавскими и российскими районами Баренцева региона. Основными приоритетами стало экономическое сотрудничество, развитие человеческих ресурсов и компетенций, укрепление внутренних функций региона. В программе участвовали регионы Финляндии, Швеции, Норвегии и России³⁶⁶. Несмотря на успехи программы, отмечались такие ограничения как неравномерное покрытие регионов России (программа покрывала Мурманскую область и часть Архангельской, а Карелия имела собственную программу), административные различия и финансовые трудности. При этом географические расстояния и языковой барьер не рассматривались как значительные препятствия³⁶⁷. Программа «Интеррег IIA Баренц» профинансировала проекты по улучшению дорог и погранпереходов в Салла и Раяйоосеппи, экологической защите рек Паатсйоки и Тууломайоки, развитию туризма (совместный маршрут от Бодё до Мурманска) и

³⁶³ Постановление Правительства Республики Карелия. Указ. соч.

³⁶⁴ См. например Распоряжение председателя Правительства Республики Карелия от 9 августа 1999 года №529-р «О создании оргкомитета для подготовки к участию Республики Карелия в «Днях Карелии в торговом центре ZEPPELIN (Финляндия)». 1999. URL: <https://docs.cntd.ru/document/919312466> (дата обращения: 11.03.2025).

³⁶⁵ Кондратьева С.В. Вовлечённость региона в интеграционные процессы: проекты туризма (Карельская практика) // Псковский регионологический журнал. 2021. № 1(45). С. 62-76.

³⁶⁶ Вардомский Л.Б., Голунов С.В. Указ. соч. (Безопасность и международное сотрудничество в поясе новых границ России).

³⁶⁷ Kiprianoff I. Cross-border cooperation in the Nordic Countries. The conditions, barriers, and efforts to tackle the challenges. Blekinge Institute of Technology. 2005. URL: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:832087/FULLTEXT01.pdf> (дата обращения: 10.05.2025).

сотрудничеству между университетами (исследования, обмен студентами)³⁶⁸. Важнейшим результатом проектов стало формирование трансграничных сетей, углубление сотрудничества на различных уровнях и расширение знаний о соседних странах и их культуре³⁶⁹.

В целом, основные проблемы были связаны с организационно-финансовыми аспектами. «Интеррег» и «Тасис ППС» отличались в механизмах реализации, что создавало сложности в их координации: ограниченная доля финансирования «Тасис ППС» для малых проектов, несовпадение сроков отбора заявок, а также разница в многолетнем («Интеррег») и ежегодном («Тасис») финансировании. Кроме того, решения по финансированию принимались на разных уровнях (региональном для «Интеррег» и центральном для «Тасис»), а систематические контакты между ответственными структурами Еврокомиссии до 2000 г. отсутствовали³⁷⁰. Финансирование, предоставляемое исключительно заявителям из ЕС, фактически оставалось внутри Евросоюза, хотя российские партнеры получали косвенную выгоду³⁷¹. Все эти факторы препятствовали полноценному вовлечению российских партнеров в сотрудничество.

Программы «Интеррег IIIА», запланированные на 2000-2006 гг., в классическом виде просуществовали до 2004 г., а затем трансформировались в программы соседства.

В 2000-2004 гг. функционировала программа «Интеррег IIIА «Карелия»», три основных приоритета которой были: деловая активность, экспертиза и региональное сотрудничество, транспорт и коммуникации³⁷². Для укрепления сотрудничества в 2000 г. была создан Еврорегион «Карелия» — орган, осуществляющий трансграничный диалог на политическом и стратегическом уровне. Еврорегион включал в себя Республику Карелию с

³⁶⁸ Kolarctic Neighbourhood Programme 2004 – 2006. P. 21-26.

³⁶⁹ Kiprianoff I. Op. cit.

³⁷⁰ Court of Auditors. Special Report No 11/2001. Op. cit. P. 7.

³⁷¹ Яровой Г.О., Белокурова Е.В. Указ. соч. С. 218.

³⁷² Barnier M., Patten C. Op. cit.

российской стороны и три финляндских региональных союза – Кайнуу, Северная Карелия и Северная Похьянмаа. Он способствовал развитию системы совместного пространственного планирования сопредельных территорий с целью улучшения условий жизни населения³⁷³. Пилотными проектами стало обустройство международного автомобильного пропускного пункта, развитие приграничного индустриального комплекса Костомукши, строительство очистных сооружений в Сортавала, котельных в Калевала и Лахденпохья, укрепление научных связей университетов Петрозаводска и финского Йоэнсуу, развитию Беломорской Карелии³⁷⁴, что внесло вклад в укрепление трансграничных связей и социально-экономическое развитие региона. Несмотря на ряд позитивных оценок и большие ожидания, полноправное участие российской стороны в программе было скромным. Федеральные и региональные власти не имели достаточных ресурсов для поддержки сотрудничества, возможности финансирования проектов из фондов ЕС были ограничены³⁷⁵, а сотрудничество ограничилось небольшим количеством «мягких проектов», которые в основном реализовывались на финской стороне³⁷⁶.

Программа «Интеррег III А «Юго-Восточная Финляндия – Россия»», была направлена на модернизацию пограничных пропускных пунктов и упрощение транспортного сообщения, охрану окружающей среды, развитие межгосударственного сотрудничества, техническую поддержку, развитие интеллектуального потенциала, увеличение числа МСП и улучшение условий их деятельности³⁷⁷. Было также выделено три приоритета: развитие

³⁷³ «О соглашении о создании Еврорегиона "Карелия"». Распоряжение Правительства Республики Карелия от 25 февраля 2000 г. № 19р-П. URL: <https://docs.cntd.ru/document/919303630> (дата обращения: 11.03.2025).

³⁷⁴ Кузнецов А.В. Указ. соч. (Еврорегионы: полвека «малой» интеграции). С. 58.

³⁷⁵ *Sebentsov A.B.* Op. cit. (Cross-border cooperation on the EU-Russian borders: results of the program approach // Geography, environment, sustainability). С. 74-83.

³⁷⁶ Себенцов А.Б., Карпенко М.С. Указ. соч. С. 251-252.

³⁷⁷ Кравчик Е.И. Указ. соч. С. 52-53.

транспортных связей и состояние окружающей среды, развитие бизнеса и деловой среды, экспертиза и улучшение условий для сотрудничества³⁷⁸.

В эти же года реализовывалась обновлённая программа «Интеррег ША «Север»», которая ранее называлась «Баренц». Она содействовала развитию трансграничного сотрудничества в различных сферах. Территория действия программы распространилась на северные регионы Швеции, Финляндии, Норвегии и Северо-Западный регион России³⁷⁹. Ее приоритетами были: деловое сотрудничество, компетенции и благосостояние, инфраструктура³⁸⁰.

В целом, проекты отражали актуальные приоритеты как России, так и ЕС, потому что были направлены на укрепление территориального взаимодействия через совместное развитие приграничных территорий, поддержке МСП, сотрудничество в науке, образовании, культуре, здравоохранении, гражданской обороне, правовой и административной областях, охране окружающей среды, создании базовой инфраструктуры, технической помощи. Данный период стал продолжением усилий по развитию приграничных территорий и углублению сотрудничества в различных областях.

В заключение **второго параграфа** важно подчеркнуть, что «Тасис» и «Интеррег» стали ключевыми инструментами приграничного сотрудничества России и ЕС, оказывая ограниченное, но положительное влияние на приграничные регионы. В то же время, предоставление помощи «Тасис» изначально завесило от выполнения внутривитических требований ЕС, что не соответствовало российскому видению приграничного сотрудничества как инструмента обеспечения национальных интересов и безопасности, а программы «Интеррег» представляли финансирование исключительно заявителям из ЕС, что ограничивало выгоду от участия для российских партнёров. При реализации совместных проектов сложности возникали из-за

³⁷⁸ Barnier M., Patten C. Op. cit.

³⁷⁹ Бусыгина И. (признана в РФ иноагентом), Дерягина А. Указ. соч. С. 19.

³⁸⁰ Barnier M., Patten C. Op. cit.

координации финансирования «ППС Тасис» и «Интеррег». Данные аспекты привели к пересмотру практик регионального взаимодействия. Сохранив программно-проектную модель как эффективную основу сотрудничества, Европейская политика соседства предприняла попытку устранить выявленные недостатки.

2.3. Европейская политика соседства (2004 г.) и практические инструменты ее реализации

В начале 2000-х годов в ЕС велась подготовка к крупнейшему расширению Союза, что обусловило необходимость пересмотра подходов к взаимодействию с соседними государствами. Европейская политика соседства (ЕПС) стала ответом на этот вызов, предоставив новые возможности и инструменты для приграничного сотрудничества, в том числе с Россией.

Европейская политика соседства и стратегическое партнёрство с Россией

После расширения ЕС в 2004 г. возникла необходимость в формировании новых инструментов по сотрудничеству со странами-соседями по периметру обновленного Евросоюза. С целью экономической интеграции была разработана концепция «Общего европейского экономического пространства» (ОЕЭП), а также «Европейской политики соседства» (ЕПС), которая была призвана помочь избежать новых разделительных линий в Европе, укрепить стабильность и развивать граничащие с ЕС территории, которые стали новыми соседями Союза после расширения. Фактически, ЕПС и ОЕЭП решали одну и ту же задачу – формирование механизма взаимодействия с восточными соседями, позволяющего, по словам Р. Проди, «сделать общим все, кроме институтов»³⁸¹, но не предусматривающий для них членства в ЕС.

³⁸¹ Prodi R. Peace, Security and Stability International Dialogue and the Role of the EU // Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project. Brussels, 2002. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_02_619 (дата обращения: 11.03.2025).

В процессе подготовки новой политики в 2003 г. Еврокомиссия представила доклад «Расширенная Европа – Соседство: новые рамки взаимоотношений с нашими восточными и южными соседями», который предполагал «создание зоны процветания и дружественного соседства – «кольца друзей», с которыми ЕС поддерживает тесные, мирные отношения сотрудничества»³⁸². В том же году Комиссия выступила с Сообщением «На пути к новому механизму соседства»³⁸³, которое дополнило ЕПС важными компонентами – приграничным и межрегиональным сотрудничеством. Документ определил необходимость создания нового финансового инструмента Соседства и новой формой организации приграничной деятельности на внешних границах расширенного ЕС – программ соседства. В 2004-2006 гг. основными задачами были координация существующих инструментов и выполнение обязательств по текущим проектам, а также внедрение новых программ соседства с единым процессом подачи заявок и совместным отбором проектов. Наряду с этим, продолжали реализовываться классические проекты «Интеррег» и «Тасис».

Россия изначально не рассматривала себя как часть политики «нового соседства» и отказалась разрабатывать предусмотренный политикой «План действий», так как была недовольна концепцией «Широкой Европы», которая поставила Москву «в один ряд» с другими соседями Союза³⁸⁴. Такая позиция была обоснована рядом причин. Во-первых, Россия стремилась сохранить эксклюзивность своего сотрудничества с Евросоюзом и взаимодействовать на равных, а участие в политике соседства предполагало полностью перенять «правила игры» европейских партнёров. Во-вторых, нежелание России

³⁸² Wider Europe – Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels, 2003. URL: https://unece.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/SectoralInitiatives/MARS/Slovakia_Oct04/Doc_com03_104_en.pdf

³⁸³ COM 393 final. Paving the way for a New Neighbourhood Instrument. Brussels, 2003. URL: [https://aei.pitt.edu/38143/1/com_\(2003\)_393.pdf](https://aei.pitt.edu/38143/1/com_(2003)_393.pdf) (дата обращения: 11.03.2025).

³⁸⁴ Бусыгина И. (признана в РФ иноагентом), Дерягина А. Указ. соч. С 13.

участвовать в ЕПС объяснялось неприятием концепции «нормативной гегемонии» ЕС, подразумевающей приведение национальных законодательств и ценностей стран-партнеров к европейским стандартам без возможности влиять на них³⁸⁵. В-третьих, признавая важность партнёрства с ЕС, российская сторона стремилась сохранить свой особый статус мировой державы, евроазиатского государства и крупнейшей страны СНГ, о чем сказано в Стратегии развития отношений РФ с ЕС³⁸⁶.

В результате, диалог России и ЕС позволил прийти к консенсусу. В мае 2003 г. состоялся Санкт-Петербургский саммит, где стороны закрепили свое намерение развивать стратегическое партнерство. Была выработана концепция четырех общих пространств, включавшая в себя экономическое пространство; пространство свободы, безопасности и правосудия; пространство общей внешней безопасности; пространство науки, исследований, образования и культуры³⁸⁷. В каждом из них предполагалось предпринимать конкретные совместные шаги, для чего в течение двух лет после майского саммита шла работа по созданию «дорожных карт» по каждому пространству, которые были представлены в 2005 г. на сессии Совета по внешним отношениям ЕС.

По оценке ряда исследователей, «дорожные карты» оставались фактически изобретением ЕС и представляли собой лишь вариант «Планов действий» в рамках политики нового соседства³⁸⁸. Особенно это прослеживается в документах по первому пространству – экономическому. Несмотря на усилия российской стороны, основная цель, сформулированная как «сближение законодательства», была закреплена в предложенной Еврокомиссией форме. Единственным принципиальным отличием «дорожных карт» стала их меньшая обязательность для России в вопросе гармонизации

³⁸⁵ Грецкий И.В., Трещенков Е.Ю. Европейская политика соседства: нюансы восприятия в России // Международные процессы. 2012. Т. 10, № 3-4(30-31). С. 124-133.

³⁸⁶ Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом. Указ. соч.

³⁸⁷ «Дорожные карты» четырех общих пространств. Указ. соч.

³⁸⁸ Потемкина О.Ю., Кавешников Н.Ю. Указ. соч. С. 24-39.

своего законодательства с нормами права Евросоюза. Разногласия вызвало и второе пространство – свобода, безопасность и правопорядок, в частности, связь соглашения по реадмиссии между ЕС и Россией с облегчением визовых процедур, на подписании которого представители Эстонии, Литвы и Латвии³⁸⁹. Как итог, в «дорожной карте» было зафиксировано стремление к более тесному сотрудничеству в данной сфере, также Россия и ЕС договорились изучить условия для безвизовых поездок в долгосрочной перспективе, своевременно завершить переговоры по соглашению о реадмиссии и обеспечить гибкость в рамках Шенгенского соглашения³⁹⁰. При этом, важно помнить, что «дорожные карты» являлись лишь декларацией о намерениях, а не юридически обязывающими документами, не исполнение которых могло бы повлечь какие-либо санкции.

В то же время, в отличие от Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, определение четырех общих пространств и разработка дорожных карт способствовали переходу к углублению селективного и более прагматичного сотрудничества, основанного на «общих интересах»³⁹¹. С точки зрения укрепления суверенитета России, сдвиг от «общих ценностей» к «общим интересам» отражал реализацию ее национальных интересов. Активное участие российских представителей в инициировании и разработке общих пространств свидетельствовало о формировании более равноправного партнерства. Состояние отношений Россия — Евросоюз, также как и положение дел внутри ЕС, характеризовалось разделением между экономической и политической «европеизацией»³⁹². Европейская сторона признала приоритет стабильности над демократическими ценностями в российских условиях и свернула свои требования демократии в обмен на помощь и сотрудничество (как это прослеживалось в СПС, программе «Тасис» и т.д.). Важным фактором в этом решении стало изменение расстановки сил на

³⁸⁹ Бусыгина И. (признана в РФ иноагентом), Дерягина А. Указ. соч. С.14.

³⁹⁰ «Дорожные карты» четырех общих пространств. Указ. соч.

³⁹¹ Бусыгина И. (признана в РФ иноагентом), Дерягина А. Указ. Соч.

³⁹² Бордачёв Т.В. Указ. соч. С. 129.

мировой арене. Участие России в антитеррористической коалиции, сотрудничество в рамках треугольника Россия – США – ЕС, вхождение в Большую Восьмерку усилили позиции РФ и обеспечили ее интеграцию в глобальное пространство вне зависимости от ценностного сближения с западными странами³⁹³. Для Евросоюза сотрудничество с Россией стало попыткой предотвратить снижение собственной значимости по сравнению с США. Россия же была заинтересована в усилении ЕС с целью формирования многополярного мира и стремилась укрепить свой статус равного партнёра по вопросам безопасности³⁹⁴.

Выработка общих пространств и дорожных карт по ним легла в новую повестку «Северного измерения». В 2006 г. на саммите Россия — ЕС был принят обновленный вариант инициативы, где «Северное измерение» стало совместной политикой четырех равноправных партнёров – России, ЕС, Норвегии и Исландии. Несмотря на риторику о необходимости наполнения политики практическим содержанием, инициатива оставалась скорее площадкой для коммуникации, чем реальным механизмом реализации проектов, и оказалась отодвинута на «второй план» на фоне программ ЕИСП³⁹⁵ ввиду отсутствия собственного механизма подачи заявок или источника финансирования.

В 2004 г. утверждается стратегический документ «Европейская политика соседства». Приоритетные сектора регионального сотрудничества на восточных границах ЕС включили в себя следующие направления:

- Усиление сотрудничества в области экономики, бизнеса, занятости и социальной политики, торговли и инфраструктуры;
- Окружающая среда, ядерная безопасность и природные ресурсы;
- Правосудие и внутренние дела (вопросы внутренней безопасности);

³⁹³ Яровой Г.О., Белокурова Е.В. Указ. соч. С. 233-234.

³⁹⁴ Гриневский О.А., Громыко Ал.А., Данилов Д.А. и др. Институт Европы РАН; под редакцией В. В. Журкина. Москва: ООО "Издательство "Весь Мир", 2011. 752 с. С 677-678.

³⁹⁵ Болотникова Е.К., Межевич Н.М. Политика «Северного измерения»: современное состояние и перспективы развития // Балтийский регион. 2010. №4.

- Вопросы взаимодействия между людьми (развитие гражданского общества, деятельность СМИ, побратимские связи и т.д.).³⁹⁶

В документе закреплено, что Евросоюз и Россия, «ключевой партнёр ЕС», приняли совместное решение о дальнейшем развитии стратегического партнерства путем создания четырех общих пространств, как было решено на саммите в Санкт-Петербурге в мае 2003 года. При этом, элементы ЕПС будут использованы в общих интересах для обогащения работы над общими пространствами, в частности, в области трансграничного и субрегионального сотрудничества. Таким образом, в рамках российско-европейского партнёрства не подразумевалось создание «Плана действий», а сотрудничество в рамках ЕПС ограничивалось участием РФ в программах приграничного сотрудничества. Интересно, что в контексте более широкого международного сотрудничества с другими странами в документе используется термин «общие ценности», а в части, посвященной сотрудничеству с Россией, акцент сделан на «общих интересах».

В 2003-2004 гг. был разработан, а в 2007 г. вступил в силу финансовый механизм политики соседства – «Европейский инструмент соседства и партнёрства» (ЕИСП), основанный на многолетнем программировании, партнерстве и совместном финансировании. Формат сотрудничества предполагал реализацию разных типов программ, в том числе программ приграничного сотрудничества, актуальных для России, которые охватывали приграничные регионы нескольких стран, включающих в себя стратегические документы на семилетний период (2007-2013 гг.), на основе которых страны-участницы разрабатывали и представляли в Еврокомиссию совместные программы. Утверждение России в качестве стратегического партнера и исключение ее из первоначального проекта ЕПС привело к созданию двух «окон» финансирования: для приграничного сотрудничества (актуального для российских регионов) и для более широкого международного

³⁹⁶ COM 373 final. European Neighbourhood Policy. 2004. P. 21.

сотрудничества³⁹⁷. Важно отметить, что реализация программ осуществлялась в формате многоуровневого управления, привлекая национальные, региональные и местные органы власти, социальных партнеров и гражданское общество. Управление совместными программами осуществлялось совместным управляющим органом, расположенным, как правило, в государстве-члене ЕС³⁹⁸. С одной стороны, совместная разработка программ и создание общего управляющего органа были призваны укрепить партнерские отношения. Однако, расположение данного органа преимущественно в странах ЕС свидетельствовало о сохранении асимметрии в управлении, ставя под вопрос декларируемый принцип равноправного партнерства.

Так, данные события обозначили переход от сотрудничества РФ и ЕС на основании «общих ценностей» к более прагматичному сотрудничеству: Россия отказалась от полного участия в ЕПС и инициировала развитие общих пространств и стратегического партнерства, в то время как новые форматы партнерства открывали дополнительные перспективы для развития регионального сотрудничества между Россией и Евросоюзом.

Программы соседства в переходный период 2004-2006 гг.

После 2004 года программы Интеррег III А были преобразованы в Программы соседства в рамках ЕПС на 2004-2006 гг.: «Коларктик», «Карелия», «Россия – Юго-Восточная Финляндия». К этим «традиционным» программам добавились еще две программы с новыми членами ЕС: «Эстония – Латвия – Россия» и «Литва – Польша – Россия».

³⁹⁷ Яровой Г.О., Белокурова Е.В. Указ. соч. С. 227.

³⁹⁸ COM 628 final. Op. cit. Art.10.



Рис. 1. Управление Программами соседства 2004-2006 гг.³⁹⁹

С учетом накопленного исторического опыта и усилий российской стороны, управление программами соседства смогло трансформироваться в модель, отличающуюся наличием совместных органов управления. Объединенный комитет по мониторингу осуществлял надзор за реализацией программы. Он утверждал критерии отбора проектов, оценивал реализацию целей программы, рассматривал и утверждал годовые и итоговые отчеты. Объединенный секретариат отвечал за ежедневное управление программой и действовал как контактный центр. Он принимал проектные заявки, подготавливал их к передаче в Комитет по отбору / управлению, консультировал заявителей, собирал статистику по реализации программы, взаимодействовал с национальными органами стран-участниц и Европейской Комиссией. Объединенный комитет по отбору / управлению обеспечивал реализацию программы и отбор проектов для финансирования. Он подготавливал отчеты, выдавал заключение по отобранным проектам, следил

³⁹⁹ Составлено автором по: Kolarctic Neighbourhood Programme 2004 – 2006; Программа «Соседство Литва, Польша и Калининградская область Российской Федерации». Руководство по Программе. 2006; Kaakkois-Suomi – Venäjä Naapuruuohjelma. 2004 – 2006. [Юго-Восточная Финляндия – Россия. Программа Добрососедства. 2004 – 2006]. 2003.

за корректным финансированием деятельности, мог предлагать Комитету по мониторингу изменения в отношении руководящих принципов программы, распределения ресурсов и критериев отбора проектов. Так, появилась система совместного управления с разноплановыми административными единицами.

Кроме общих органов существовали дифференцированные структуры. Представительство Еврокомиссии в Москве принимало окончательное решение о финансировании для проектов по линии «Тасис», а отдельные органы в европейских странах-участницах (например, Региональный Совет Лапландии, Министерство финансов Литвы, Федерация Южной Карелии) – решение о финансировании из фонда ЕФРР для проектов по линии «Интеррег». Данная структура отражала стремление к сбалансированному вовлечению всех сторон, однако создавала координационные сложности, связанные с разными системами финансирования. В связи с этим, существовало три типа проектов: «Интеррег» (для ЕС), «Тасис» (для России) и наиболее приоритетные – совместные проекты «Интеррег» / «Тасис». В них назначались отдельные партнеры, ответственные за часть проекта «Интеррег» и часть проекта «Тасис», каждый из которых заключал контракт с соответствующим органом. Анализ процедуры подачи заявок (которые теперь могли подаваться на любом официальном языке программы) позволил выявить существование централизованной структуры управления, где заявки на финансирование подавались в объединенный секретариат, затем отбирались ответственными органами программы и согласовывались дифференцированными структурами.

Финансирование проектов осуществлялось на условиях софинансирования от 75 до 90 % со стороны ЕС, остальная часть оплачивалась партнёрами проекта. Важно отметить, что для части проектов «Интеррег» отсутствовали ограничения на количество финансируемых проектов от одного партнера, в то время как для проектов «Тасис» действовало правило «один

заявитель - один грант» в каждом раунде⁴⁰⁰, что потенциально ограничивало масштабирование успешных инициатив, но способствовало распределению ресурсов между большим числом участников, к которым относились органы власти разных уровней, негосударственные и некоммерческие организации, профессиональные объединения⁴⁰¹. Примечательно, что бизнес-структуры не выделялись в отдельную категорию, их участие предусматривалось через профессиональные ассоциации и иные организации. Разработка Единого программного документа, осуществляемая совместно ЕС и Россией, стала важным шагом на пути к определению единых приоритетов, которые в основном были связаны с развитием бизнеса, инфраструктуры, социокультурного сотрудничества и охраны окружающей среды. В то же время особое внимание уделялось достижению измеримых результатов: улучшению транспортной инфраструктуры, увеличению количества участников, повышению уровня инвестиций, созданию лучших практик и т.д. Так, важными изменениями стало равноправное партнерство всех стран-участниц, возможность подачи заявок на любом официальном языке программы и одновременное финансирование из средств «Интеррег» и «Тасис»⁴⁰², что предполагало усиление эффективности инструментов приграничного сотрудничества.

На данном этапе было осуществлено значительное количество приграничных проектов как на «старых», так и на «новых» границах России и Евросоюза. В программе «Литва–Польша–Россия» было реализовано 158 проектов, которые объединили более чем 365 партнёров⁴⁰³. Из общего числа проектов 24 были «классическими» проектами «Тасис», 113 – «классическими» проектами «Интеррег», 21 проект был совместным. Всего с

⁴⁰⁰ Программа «Соседство Литва, Польша и Калининградская область Российской Федерации». Руководство по Программе. 2006. С 47.

⁴⁰¹ Программа «Соседство Литва, Польша и Калининградская область Российской Федерации». Руководство по Программе. 2006. С. 25-26

⁴⁰² Kolarctic Neighbourhood Programme 2004 – 2006. P. 7.

⁴⁰³ Здесь и далее представлены данные с сайта Кеер.eu. (дата обращения: 30.01.2025).

участием калининградских партнеров реализовано 45 проектов. Они позволили добиться ощутимых результатов в реконструкции коммунальных сетей, развитии музейного дела, защите окружающей среды, установлении контактов в сфере культуры, здравоохранения, высшей школы, туризма, развитии инноваций⁴⁰⁴.

Наиболее популярны были проекты, посвященные культурному наследию и искусству (49), например, проекты «Культурная платформа: приграничное сотрудничество» (конференции и мастер-классы по культуре региона), «Танец объединяет нас», фестиваль «Атлантида Севера 2006», Интернет-фестиваль литературы «Евротечение 2007». Следующими по популярности стали проекты по институциональному сотрудничеству и развитию сетей контактов (34), например, «Развитие коммуникации среди молодежи высшей школы в приграничном регионе», «Балтославия» (развитие творческих организаций), «Создание биполярной зоны науки и исследований между Клайпедой и Калининградом». Чуть менее популярными, но все еще востребованными стали проекты по туризму (16).

Интересно, что, в отличие от программ на «старых» границах ЕС, поддержка малого направления МСП и предпринимательство (7) и создание кластеров и экономическое развитие (6) не пользовались высокой популярностью в программе «Литва–Польша–Россия». Это можно объяснить тем, что быть несколько объяснений. Во-первых, единство культурно-исторического пространства Юго-Восточной Балтики и положительные примеры зарубежного опыта, отмеченные исследователями В.С. Корнеевцом и Е.В. Кропиновой⁴⁰⁵, способствовали приоритезации культурного и туристического сотрудничества. Во-вторых, на формирование данной

⁴⁰⁴ Triple Jump. Projects of Lithuania, Poland and Kaliningrad Region of Russian Federation Neighbourhood Programme. 2008.

⁴⁰⁵ Корнеевец В.С., Кропинова Е.Г. Программа приграничного сотрудничества «Литва–Польша–Россия» на 2007-2013 годы в формировании трансграничного туристского региона Юго-Восточной Балтики и обеспечении устойчивого развития территории //Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Естественные и медицинские науки. 2010. №. 7. С. 153.

тенденции могла повлиять относительная ограниченность экономических ресурсов участников сотрудничества из-за чего даже несмотря на увеличение изначально планируемого финансирования⁴⁰⁶, результаты сотрудничества в рамках данной программы оказались скромнее ожидаемых.

В программе соседства «Эстония – Латвия – Россия» было реализовано втрое меньше проектов – 46, которые объединили 181 партнера. Зато доля совместных проектов достигла 40%: было реализовано 18 совместных проектов, 9 «классических» проектов «Тасис» и 19 «классических» проектов «Интеррег». Проекты затронули бизнес, культуру, защиту окружающей среды, муниципальное управление, туризм, транспортную инфраструктуру, сотрудничество между представителями гражданского общества.⁴⁰⁷

Наиболее популярны были проекты по развитию туризма (10), например, «Развитие уникального ансамбля эстонско-русских крепостей» (Нарва – Ивангород), «Виртуальный туризм», «Водные маршруты по реке Нарва», «Развитие водного пути Эмайыги-Чудское озеро-Великая». 9 проектов было посвящено управлению водными ресурсами: несколько проектов касалось защиты ресурсов Чудского озера и прибрежной зоны в Нарве и Ивангороде. Значительное количество проектов было посвящено культурному наследию и искусству (7), институциональному сотрудничеству и развитию сетей контактов (7), МСП и предпринимательству (7), созданию кластеров и экономическое развитие (6), устойчивому менеджменту (6).

Несмотря на множество реализованных проектов, влияние на укрепление сотрудничества было оценено как «некоторое» из-за небольшого количества проектов и ограниченной проницаемости границ⁴⁰⁸. Сравнивая с программой «Финляндия – Эстония», где даже членство в ЕС обеих участниц не гарантировало значительного укрепления культуры сотрудничества⁴⁰⁹,

⁴⁰⁶ INTERREG III Community Initiative (2000-2006). Op. cit. P. 37.

⁴⁰⁷ Яровой Г.О., Белокурова Е.В. Указ. соч. С. 240.

⁴⁰⁸ INTERREG III Community Initiative (2000-2006) Op. cit. P. 191.

⁴⁰⁹ Там же.

можно предположить, что сказался недостаток опыта совместной работы, в отличие, например, от российско-финской границы.

Программы, функционировавшие на «старых» границах, также не уступали в масштабах деятельности, чему способствовала обширная база более ранних форм приграничного сотрудничества. В рамках программы соседства «Россия – Юго-Восточная Финляндия» было осуществлено 126 проектов, объединившие 86 партнёров. Большинство одобренных проектов (59) были направлены на реализацию Приоритета 3 «Компетентность и развитие условий сотрудничества». Были установлены контакты между исследовательскими институтами (проект по изучению аллергии на территории Иматра – Светогорск), компаниями (проекты «Стимулятор Экспорта Юго-Восточной Финляндии», «Развитие международного ноу-хау и сети сотрудничества в области ремонтного строительства», «Российский кластер развития туризма»), университетами (проект «Образование без границ» между Хельсинкским университетом и РГПУ им. А.И. Герцена), полицейскими подразделениями (проект «Предотвращение преступлений при пересечении восточной границы Финляндии»), железнодорожными службами (проект «Innorail - сеть инновационных исследований»). Многие проекты предполагали вовлечение широкого круга акторов из бизнеса, образования, администрации. Активно развивались проекты, направленные на развитие МСП, например, многие финские металлургические и деревообрабатывающие предприятия нашли субподрядчиков в Ленинградской области и Санкт-Петербурге. В продолжение данного вектора сотрудничества был создан Фонд Северо-Западной России, ставший первым региональным фондом, предоставляющим поддержку предприятиям малого и среднего бизнеса Юго-Восточной Финляндии⁴¹⁰. Также в рамках проектной деятельности внимание уделялось развитию пограничных переходов и транспортных связей, сохранению и улучшению состояния окружающей среды. Так, программа,

⁴¹⁰ Evaluating the Impacts of South-East Finland — Russia Interreg III A / Neighbourhood Programme 2000—2006. TK Eval, Evaluation Report, 6.11.2009.

опираясь на исторические связи, успешно привлекла широкий круг партнеров, что обеспечило синергию опыта и повысило эффективность сотрудничества. Участие крупных экономических и научных центров, таких как Санкт-Петербург и Ленинградская область, стало дополнительным преимуществом.

Уникальным примером стала программа соседства «Коларктик», так как она объединяла сразу четыре страны, причем две из них – Норвегия и Россия, не являлись членами ЕС. Этот факт является особенно значимым по нескольким причинам. Во-первых, включение Норвегии и России, обладающих богатыми ресурсами и стратегическим положением, открывало возможности для масштабных проектов в области энергетики, транспорта, экологии и устойчивого развития Арктики. Во-вторых, программа строилась на особом подходе к согласованию интересов, поскольку участники имели различные правовые системы, административные структуры и правила финансирования. Успех программы свидетельствовал о реальном желании всех участников сотрудничать и создавать новые горизонтальные связи.

В рамках программы было реализовано 97 проектов, объединившие 139 партнёров. Наиболее востребованными стали проекты по созданию кластеров и экономическому сотрудничеству (24) и развитию предпринимательства (20), например, «Проект по созданию международных деловых связей для МСП в Кемиярви», «Субподрядный проект Лапландия – Мурманск», «Закуска» (повышение качества обслуживания российских туристов), проекты по переработке рыбы в Териберке и Архангельске (российские и норвежские партнёры). Также активно развивались проекты по созданию институтов сотрудничества и деловых связей (19), по передаче знаний и технологий (15), по культурному наследию и искусству (14). Программа позволила реализовать значимое количество проектов, адаптированных к региональной специфике. Для российско-норвежско-финляндского приграничья программа стала ответом на актуальные вызовы, связанные с изменением климата, необходимостью экологически безопасного использования ресурсов,

сохранением культуры и традиций коренных народов⁴¹¹, в то время как для Евросоюза она являлась попыткой обеспечить стабильность на Севере через региональное сотрудничество.

Программа соседства «Карелия» уникальна тем, что на ее базе был создан еврорегион «Карелия», в рамках которого был реализован 221 проект, объединивший 442 партнёра. Тем не менее, стоит помнить, что многие проекты из общего числа были зеркальными, то есть часть реализовывалась по линии «Тасис» в России, а другая часть по линии «Интеррег» в ЕС. Также многие проекты реализовывались в два этапа или имели проекты-продолжения. Следовательно, фактическое число уникальных инициатив было меньше заявленного общего количества в 221.

Больше всего проектов было посвящено образованию и обучению (60), например, «Программа конверсионного обучения по русской культуре и языку», «Программа по изучению приграничных регионов», «Новая связь» (молодежный культурный обмен), «Российское законодательство для предпринимателей и властей», «Проектный центр Восточное Кайнуу» (обучение европейскому программному менеджменту). Как видно из примеров, проекты касались предметного обучения, законодательства, культурных обменов и в целом ознакомления с практиками приграничного взаимодействия. 49 проектов было направлено на развитие предпринимательства, например, «Развитие бизнеса, торговли и инвестиций в Баренцевом регионе» (научно-исследовательская площадка), «Центр приграничного сотрудничества Койлисмаа» (консультации и нетворкинг), «Проект нетворкинга Карелии и Северной Остроботнии». 28 проектов было реализовано в смежной сфере – создание кластеров и экономическое сотрудничество. Множество проектов (41) было реализовано в сфере туризма, например, «Зов дикого Севера» (нетворкинг для туристического бизнеса),

⁴¹¹ Угольникова О.Д. Устойчивость и безопасность российских приграничных регионов: теоретические аспекты и новые практики //Технико-технологические проблемы сервиса. 2019. №. 2 (48). С. 77.

«Рокбридж» (молодежный музыкальный обмен), проекты по развитию туризма в отдельных районах. Также активно развивались проекты, направленные на создание инфраструктуры (31), развитие институтов сотрудничества и деловых связей (28), обеспечение безопасности (28), сохранение культурного наследия (28). Такая интенсивность сотрудничества обусловлена тем, что уже на момент создания еврорегиона имелась обширная база проектов для совместной реализации.

Оценивая результаты программы, стоит отметить успехи в сфере исследований и разработок, достигнутые в рамках программы «Карелия», где значимая часть от всего финансирования было выделено на исследовательские проекты, реализуемые университетами и научно-исследовательскими институтами⁴¹². Однако, в то же время, участниками отмечалось незначительное влияние программы на социальную и экономическую сплоченность региона, а из-за сложности координации финансирования многие проекты оставались односторонними⁴¹³. При этом важной отличительной особенностью стало параллельное функционирование еврорегиона «Карелия», что дополнительно способствовало аккумуляции ресурсов для реализации проектов. Благодаря успешному сотрудничеству он стал первым еврорегионом за пределами ЕС, который был признан лучшим в 2003 г.⁴¹⁴.

Подводя итог проектной деятельности, стоит отметить, что наиболее востребованными направлениями стало культурное сотрудничество (ПС «Литва–Польша–Россия») и туризм (ПС «Эстония–Латвия–Россия») с прибалтийскими партнёрами. В рамках программ «Россия – Юго-Восточная Финляндия» и «Коларктик» большинство проектов было направлено на развитие бизнеса и МСП, а также экономическое сотрудничество. В программе «Карелия» образование и обучение стали наиболее популярными темами

⁴¹² INTERREG III Community Initiative (2000-2006). Op. cit. P. 49.

⁴¹³ INTERREG III Community Initiative (2000-2006) Op. cit. P. 49-52.

⁴¹⁴ Себенцов А.Б., Карпенко М.С. Указ. соч. С. 246.

проектов. При этом важно учитывать, что все проекты были мультидисциплинарными и их активность охватывала сразу несколько направлений.

Важной особенностью программно-проектной деятельности является, с одной стороны унификация программ сотрудничества, а с другой стороны их уникальность. Программа «Карелия» отличалась функционированием на ее территории одноименного еврорегиона, позволяющего интенсифицировать сотрудничество; программа «Коларктик» являлась примером многостороннего сотрудничества, акцентируя внимания на специфических вопросах развития Севера (например, множество проектов уделяло внимание сохранению наследия коренных народов Севера); первостепенными участниками программы «Россия – Юго-Восточная Финляндия» с российской стороны являлись Санкт-Петербург и Ленинградская область – крупные промышленные и экономические центры, что обусловило большие возможности для эффективного привлечения ресурсов; для программ на «новых» границах России с ЕС основополагающим было сформировать первичный опыт партнёрства. Анализ программ выявил, что, за исключением «Эстония–Латвия–Россия», практически все они смогли сформировать «широкое партнерство» в рамках совместных органов управления, которые включали представителей органов власти различных уровней, трансграничных структур, экономических и социальных партнеров, а также профессиональные/отраслевые организации и НПО⁴¹⁵.

Несмотря на значимые позитивные эффекты от сотрудничества, участники программ нередко воспринимали его как «неравноправное», реализуемое в большей степени в интересах европейских стран, что было обусловлено преобладающим финансовым вкладом ЕС⁴¹⁶. А.Б. Себенцов справедливо отмечает, что в 2004-2006 гг. пространственная структура приграничного сотрудничества характеризовалась концентрацией проектов в

⁴¹⁵ INTERREG III Community Initiative (2000-2006) Op. cit. P. 193.

⁴¹⁶ Себенцов А.Б., Карпенко М.С. Указ. соч. С. 255-256.

крупных центрах; асимметрией результатов, проявляющейся в большей выгоде для европейских партнеров; а также асимметрией инициативы, то есть инициированием проектов европейскими партнёрами⁴¹⁷. К факторам, препятствующим взаимодействию, также относились низкая проницаемость границ, сложность в координации «Тасис» и «Интеррег», несмотря на усилия по их координации, у российских партнёров – языковой барьер, скромный опыт проектной деятельности, недостаточное знакомство с европейскими нормами регулирования, социально-экономическая неоднородность приграничных регионов. Решить некоторые из этих проблем удалось с началом нового программного периода, ознаменовавшегося вступлением в силу Европейского инструмента сотрудничества и партнерства в 2007 г.

В заключение **третьего параграфа** стоит отметить, что в 2000-2006 гг. наблюдался переход от партнерства России и ЕС на основе общих ценностей к более прагматичному, выборочному сотрудничеству, что отразилось в отказе России от участия в ЕПС (за исключением программ приграничного сотрудничества) и акценте на развитии общих пространств и стратегического партнерства. Данные события свидетельствуют о зарождении трансформации к более равноправному сотрудничеству России и Евросоюза. Совместные проекты, изначально реализовывавшиеся в рамках «классических» проектов «Тасис» и «Интеррег», после 2004 г. перешли в формат программ соседства с четкой моделью управления и единым программным документом для каждой программы. В их рамках было реализовано множество проектов, ориентированных на сохранение культурного наследия, туризм, развитие бизнеса, экономическое сотрудничество, образование. Программно-проектная деятельность характеризовалась как стандартизацией, так и уникальностью программ, учитывающих специфику регионов и стремлением развить принципы многоуровневого управления. Несмотря на позитивные эффекты, сохранялись проблемы, обусловленные сложностью финансовых систем и

⁴¹⁷ *Sebentsov A.B.* Op. cit. (Cross-border cooperation on the EU-Russian borders: results of the program approach). P. 74-83.

асимметрией партнёрства, что требовало дальнейшего совершенствования инструментов сотрудничества.

Резюмируя основные положения **первой главы**, можно заключить, что период 1994-1999 гг. характеризуется формированием институциональных основ и нормативно-правовой базы в условиях общего стремления к установлению диалога, что во многом определяется заключением Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве. Однако появившиеся в 1999 г. Стратегии обеих сторон демонстрируют расхождение приоритетов: для ЕС акцент делается на интеграции России в европейское пространство, тогда как для России приоритетным является обеспечение государственного суверенитета. Программы «Тасис» и «Интеррег» выступают ключевыми инструментами приграничного взаимодействия, но их результативность ограничивается политической обусловленностью, финансовыми диспропорциями и трудностями координации. В период 2000-2006 гг. фиксируется этап перехода к более прагматичной модели сотрудничества, а Европейская политика соседства предпринимает попытки преодоления ранее выявленных недостатков, хотя сохраняются проблемы, связанные со сложностью финансовых механизмов и асимметричностью партнерских отношений.

Участие в региональном сотрудничестве, согласно теории неореализма, требует его рассмотрения через призму национальных интересов. Так, Евросоюз пытался обеспечить безопасность и стабильность на «старых» и «новых» границах через региональное сотрудничество, при этом реализуя свои политические интересы. Участие России в данных программах также определялось национальными интересами, в первую очередь включающими в себя стремление к экономическому развитию приграничных территорий, продвижение образования, охрану окружающей среды. В то же время, мотивация субнациональных приграничных акторов была более практикоориентированной: для них проекты становились инструментом для решения насущных проблем, таких как защита окружающей среды, развитие

инфраструктуры, сохранение культурного наследия в условиях глобализации, конкуренция и специфические местные проблемы.

ГЛАВА 3. УСИЛЕНИЕ РОЛИ РОССИИ В ПРИГРАНИЧНОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ С ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ (2007-2022 гг.)

К 2007 году в двусторонних отношениях между Российской Федерацией и Европейским союзом накопились предпосылки для усиления роли России, что было обусловлено как внешними, так и внутренними факторами. Внешнеполитический аспект отразился в инициировании Москвой и последующем принятии Евросоюзом концепции четырех «общих пространств» (2003-2005 гг.); трансформации «Северного измерения» в равноправную политику четырёх партнёров – России, Норвегии, Исландии и ЕС (2006 г.)⁴¹⁸; Мюнхенской речи В.В. Путина (2007 г.)⁴¹⁹, отразившей намерение России проводить более самостоятельную внешнюю политику. Внутри России в 2000-2007 гг. наблюдался значительный экономический рост (среднегодовой прирост ВВП составлял 6,9%⁴²⁰) и отмечалась стабильная политическая обстановка, что создало благоприятные условия для укрепления позиций страны на международной арене. На программно-проектном уровне приграничного сотрудничества России и ЕС в 2007 г. произошли существенные изменения. Российская сторона стала вносить равный вклад в финансирование, мониторинг и управление программами приграничного сотрудничества, позволившее обеспечить равноправное партнёрство, что свидетельствует о качественно новом этапе в развитии отношений между Россией и ЕС, аспекты которого будут подробно рассмотрены в третьей главе.

⁴¹⁸ Рамочный документ по политике «Северного измерения». 24 ноября 2006 года. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3736> (дата обращения: 11.03.2025).

⁴¹⁹ Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy. February 10, 2007. Munich. URL: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034> (дата обращения: 11.03.2025).

⁴²⁰ Черненко Н.А. Восстановительная динамика экономического роста российской Федерации (2000-2007 гг.): параметры, особенности, противоречия // Финансовые исследования. 2011. №. 4 (33). С. 10.

3.1. Новые инструменты Европейской политики соседства (2007 г.) и особенности проектной деятельности

Реформа Европейской политики соседства (ЕПС) 2007 года заложила основу для более равноправного приграничного сотрудничества России и ЕС. В данном параграфе проанализированы новые инструменты ЕПС, исследованы особенности проектной деятельности в рамках программ 2007-2013 гг., выявлены и оценены практические результаты сотрудничества, а также рассмотрена эволюция и историческое значение этого периода для всего приграничного сотрудничества России и Евросоюза.

Реформа Европейской политики соседства 2007 г.

Европейский инструмент соседства и партнёрства (ЕИСП) стал практическим инструментом, который обеспечивал реализацию Европейской политики соседства в 2007-2013 гг. Он заменял собой множество разрозненных инструментов, которые использовались до этого, а также основывался на принципах долгосрочного планирования, взаимного партнерства и софинансирования. Заявленные позиции, во-первых, упрощали процесс получения помощи, поскольку отпадала необходимость в координации нескольких источников финансирования для реализации проектов. Во-вторых, равноправный финансовый вклад способствовал практической реализации принципа партнерства. Эти факторы обусловили заинтересованность России в продолжении взаимодействия в формате программ приграничного сотрудничества ЕПС. Хотя и критикуя формат Европейской политики соседства за его европоцентризм, А.И. Кузнецов отмечает, что мотивация российской стороны к участию в программах была изначально обусловлена как раз тем, что «Россия снова признает только симметрию и не может выступать пассивным объектом»⁴²¹. Действительно, в контексте усиления позиций России на международной арене, акценте на суверенитете и в тоже

⁴²¹ Кузнецов А.И. Добрососедство и Европейская политика соседства в чем различие? //Балтийский регион. 2009. №. 2.

время приверженности добрососедству, сотрудничество на равных условиях виделось единственным приемлемым вариантом развития отношений с ЕС.

Важно подчеркнуть, что принцип партнерства, лежащий в основе ЕПС, подразумевал не только равноправное взаимодействие между ЕС и странами-партнерами, но и привлечение широкого круга заинтересованных сторон, что отражало реализацию принципов многоуровневого управления. По словам Д. Ойконому, в рамках ЕПС субгосударственным образованиям удалось значительно расширить свою институциональную роль⁴²². Несмотря на ограниченные возможности для многоуровневого управления в рамках программ ЕС с третьими странами по сравнению с внутриевропейским контекстом, субнациональные органы власти активно вовлекались в проектную деятельность и управление программами.

Стоит также отметить, что накопленный опыт регионального сотрудничества с Россией, как и отдельные аспекты институционального развития приграничного сотрудничества во внутрироссийском поле, оценивались европейской стороной крайне позитивно. Например, в Постановлении № 1638/2006 упоминается не только стратегическое партнёрство России – ЕС и создание четырех общих пространств, как в документах 2004 г., но и говорится про роль «Северного измерения» как «основы для сотрудничества между Европейским Союзом, Россией, Норвегией и Исландией»⁴²³, что свидетельствует о признании ЕС практической эффективности двустороннего взаимодействия в приграничных регионах. Также европейская сторона высоко оценила многолетний опыт сотрудничества между Россией и Финляндией, назвав его «моделью для развития операций приграничного сотрудничества в других странах»⁴²⁴ в

⁴²² *Oikonomou D.* Sub-state mobilization in 'high politics': The role of regional and local governance in the implementation of the European neighbourhood policy // *European Integration Studies*. 2018. №. 1 (12). С. 19-31.

⁴²³ Regulation (EC) No 1638/2006. Op. cit. P. 2.

⁴²⁴ European Neighbourhood & Partnership Instrument. Cross-Border Cooperation. Strategy Paper 2007-2013. 2007. P. 6. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-01/enpi_cbc_sp_ip_2007-2013_final_en.pdf (дата обращения: 11.03.2025).

Стратегическом документе ЕИСП 2007-2013 гг. Более того, была особо отмечена подготовка Россией специального приграничного законодательства и деятельность недавно созданного Министерства регионального развития.

Стратегический документ ЕИСП (2007 г.), стал еще одним важным документом в реализации приграничного сотрудничества. Основываясь на анализе предыдущего опыта, он определял приоритеты приграничного сотрудничества, способы достижения поставленных целей, устанавливал систему ключевых показателей и индикаторов для оценки эффективности программ, а также определял организационные аспекты реализации приграничного сотрудничества, обеспечивая комплексный подход к планированию и управлению. Были установлены следующие направления, в рамках которых партнёры прорабатывали конкретный набор приоритетов и мер совместных программ, учитывающие особенности конкретного региона:

- содействие экономическому и социальному развитию приграничных регионов;
- решение общих проблем в сфере окружающей среды, здравоохранения, предотвращения и борьбы с организованной преступностью;
- обеспечение эффективных и безопасных границ;
- содействие установлению межличностных контактов⁴²⁵.

Важно отметить, что эти приоритеты перекликались с приоритетными секторами сотрудничества, зафиксированными в документах Европейской политики соседства 2004 г. Таким образом, ЕПС в этот период сохраняла преемственность с прошлыми стратегиями. Запуск ЕИСП ознаменовался практической реализацией принципа партнёрства в результате перехода к единому источнику финансирования для программ приграничного сотрудничества 2007-2013 гг., что стало важным улучшением по сравнению с прежней моделью, опиравшейся на сочетание ресурсов «Тасис» и «Интеррег».

⁴²⁵ Ibid. P. 20-21.

В преддверии нового этапа сотрудничества представители от ЕС и России активно включились в обсуждение нового поколения программ ЕИСП, что отражало взаимную заинтересованность в развитии данного процесса. При разработке программ реализовывался принцип «партнерства», закрепленный в документах ЕС, посредством диалога на саммитах Россия-ЕС и в рабочих группах с привлечением федеральных органов управления РФ. Основные вопросы касались софинансирования, формальных процедур и отчетности, что демонстрировало стремление к установлению прозрачных и эффективных механизмов реализации. В результате, все пять программ соседства 2004-2006 гг. стали программами приграничного сотрудничества ЕИСП и были запущены на 2007-2013 гг. (хотя и с определенными временными сдвигами)

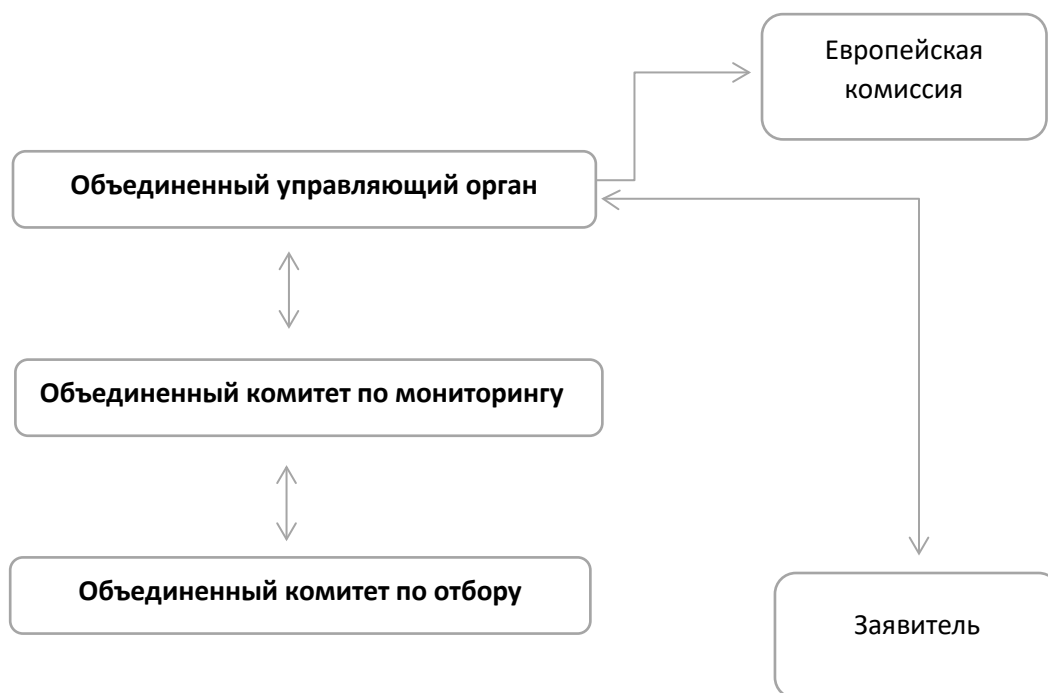


Рис. 2. Управление Программами приграничного сотрудничества ЕИСП 2007-2013 гг.

Основываясь на преемственности с прошлыми программами, новый программный период привнес свои изменения в процесс управления программами, сделав его более комплексным и в то же время единым. Так, Объединённый комитет по отбору (ОКО)⁴²⁶ осуществлял первичный отбор

⁴²⁶ В разных источниках может также называться Совместный отборочный комитет или Совместный комитет по оценке.

полученных проектных предложений. Он состоял из равного числа постоянных членов от стран-партнёров, например, в программе «Карелия» в комитет входило по 5 представителей регионального уровня от страны, в программе «Коларктик» – по 3 представителя. К его функциям относилась помощь в подготовке операционной части руководства, оценка проектных предложений и представление списка проектов, который затем утверждалась Объединённым комитетом по мониторингу (ОКМ). Национальные министерства, входящие в состав ОКМ, могли участвовать в заседаниях в качестве наблюдателей. Для оценки проектов могли быть привлечены внешние эксперты. Объединённый комитет по мониторингу (ОКМ)⁴²⁷ – это основной орган программы с точки зрения проектного наполнения ее деятельности. Он отвечал за контроль над реализацией Программы и обладал решающим правом голоса при утверждении проектов. Комитет состоял из представителей национального и регионального уровня власти от каждой страны, представитель Еврокомиссии приглашался в качестве консультанта. ОКМ контролировал реализацию программы, утверждал проекты на основе консенсуса, а также выполнял административные функции – утверждение регламентов, планов и критериев отбора, назначение членов Комитета по отбору и оценку прогресса. В программе «Эстония–Латвия–Россия» СМК назначал себя Отборочным комитетом. Объединенный управляющий орган (ОУО)⁴²⁸ осуществлял операционное и финансовое управление, а также аудиторские функции. В качестве него назначался определенный орган центрального или регионального уровня на территории одного из программных регионов, чаще всего в стране-члене ЕС. ОУО осуществлял взаимодействие с Еврокомиссией по вопросам финансирования утвержденных проектов и заключения контрактов с ведущими партнерами. Также в функции ОУО входила организация обмена информацией, включая координационные

⁴²⁷ В разных источниках может также называться Объединенный наблюдательный комитет, Совместный мониторинговый комитет или Совместный наблюдательный комитет.

⁴²⁸ В разных источниках может также называться Объединенный руководящий орган, Совместный орган управления, Совместный управляющий орган.

органы на национальном и региональном уровнях стран-партнеров⁴²⁹. Так, ОУО выступал связующим звеном между Еврокомиссией, партнерами по проектам и национальными органами управления.

Анализ структуры управления и реализации программ приграничного сотрудничества позволяет выявить эволюцию механизмов взаимодействия и адаптацию к местным условиям. Создание региональных экспертных групп в «Коларктик» отражал стремление к учету специфики региональных интересов. Сохранение объединенного технического секретариата в программах «Эстония–Латвия–Россия» и «Польша–Литва–Россия» свидетельствовал о преемственности с предыдущими программами соседства 2004-2006 годов.

Усиление соответствия национальным и региональным приоритетам и обязательное софинансирование до 10% партнёрами проектов⁴³⁰ обуславливало равноправное вовлечение широкого круга бенефициаров: от органов государственной власти всех уровней и общественных организаций до образовательных учреждений и бизнеса⁴³¹. Проекты классифицировались по своему характеру на три основных типа: комплексные, симметричные (зеркальные) и простые, что позволяло адаптировать формат сотрудничества к местным особенностям. Прозрачный и стандартизированный процесс отбора и реализации проектов (подача заявки – утверждение комитетом – контракт на финансирование) способствовал предсказуемости и эффективности использования средств.

Особенности проектной деятельности в рамках программ приграничного сотрудничества 2007-2013 гг.

В рамках анализа механизмов реализации программ приграничного сотрудничества 2007-2013 гг. представляется целесообразным рассмотреть

⁴²⁹ Яровой Г.О., Белокурова Е.В. Указ. соч. С. 250.

⁴³⁰ Шлапек Е.А. Республика Карелия в проектах приграничного сотрудничества // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2019. №. 1 (48). С. 20.

⁴³¹ Эстония – Латвия – Россия. Программа приграничного сотрудничества ЕИСП 2007 – 2013 гг. С. 44-45.

особенности проектной деятельности, направленной на достижение поставленных целей, с акцентом на её конкретные проявления в различных тематических направлениях и региональных контекстах.

В рамках программы «Карелия» было реализовано 70 проектов с привлечением 314 партнёров⁴³². Наиболее популярным направлением проектов стал туризм (16 проектов)⁴³³. Примерами служат проекты «Зеленый пояс Фенноскандии» (сохранение культурных и природных ценностей), разработка электронной платформы для продвижения туризма в Карелии, «Горная дорога» (разработка новых тур. маршрутов). Активно реализовывались проекты в сфере культурного наследия и искусства (15), например, «Современный старый город» (развитие туризма в Петрозаводске и Йоэнсуу), «Музыка: образование для вдохновения» (взаимодействие музыкальной общественности), «Мост наскальных рисунков» (сотрудничество по сохранению наскальной живописи). Востребованы были направления: «устойчивый менеджмент» (13 проектов), «здоровье» (12 проектов), «образование» (11 проектов). Кроме содержания общей направленности российско-европейского приграничного сотрудничества, карело-финские проекты отражали местную идентичность и транслировали характерные для Севера ценности, проявляющиеся в областях экологии (биотехнологии, «зеленая экономика»), экономики (креативные индустрии, туризм) и культуры финно-угорских народов⁴³⁴.

В целом, программа «Карелия» достигла поставленных стратегических целей, ее результаты были связаны с инвестициями в инфраструктуру, усилением сотрудничества, развитием регионов и улучшением условий для предприятий. Вместе с тем, отсутствие четких показателей для оценки влияния на региональном уровне затрудняло комплексную оценку

⁴³² Здесь и далее представлены данные с сайта Кеер.eu. (дата обращения: 30.01.2025).

⁴³³ Важно отметить, что каждый проект захватывал от 1 до 3 направлений, поэтому при подсчете и анализе некоторые проекты могли повторяться в разных категориях.

⁴³⁴ *Шлапко Е.А.* Указ. соч. (Республика Карелия в проектах приграничного сотрудничества). С. 23.

эффективности, а также программа была уязвима к внешним социально-экономическим факторам⁴³⁵. Участники положительно оценивали возможности сотрудничества в рамках программы, особенно в нестабильном геополитическом контексте⁴³⁶, что позволяет рассматривать приграничное сотрудничество как относительно деполитизированную сферу, сохраняющую коммуникационную функцию даже во время кризисов.

В рамках программы «Коларктик» был реализован 51 проект силами 299 партнёров. Наибольшее количество проектов было реализовано в сфере институционального сотрудничества (13) и передаче знаний и технологий (13). Активно устанавливалось сотрудничество между институтами науки и образования («Проект развития Баренцева трансграничного университета», «Развитие инклюзивного образования»), культуры и туризма (проекты «Баренцева сеть совместного культурного производства», «Новые горизонты 2012-2014», «Северная красавица»), технологий («Эффективное управление энергией в Баренцевом регионе», «Коларктик ИТ-образование, сетевое взаимодействие, партнерство и инновации»). Несмотря на то, что данные проекты относятся к направлению «институциональное взаимодействие», деятельность большинства была связана с образовательными процессами и обменом опытом. В качестве проектов по передаче знаний и технологий можно выделить обмен опытом в горнодобывающей промышленности, возобновляемой энергетике, предпринимательстве, фермерстве (развитие оленеводства), транспорте, строительстве и науке. Также значительное число проектов касалось образования (9) и научного сотрудничества (7). Такой объем проектов, находящихся на стыке институционального развития, передачи знаний и технологий, образования, можно объяснить значительным процентом участия университетов и научно-исследовательских учреждений, особенно с российской стороны (всего 36 образовательных учреждений, 16 из

⁴³⁵ Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes. FWC COM 2015. January 2018. P. 143.

⁴³⁶ Отчет был подготовлен в 2018 г., соответственно, при анализе программы учитывался фактор ухудшения отношений России и ЕС после 2014 года.

которых из России)⁴³⁷. Их активное вовлечение в трансграничные проекты способствовало не только региональному развитию, но и реализации стратегических целей и национальных интересов России в Арктике, в частности, закрепленных в «Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» (2008 г.), где образование обозначено как одно из важнейших направлений развития Арктического региона⁴³⁸.

По оценкам участников программ, большинство запланированных целей были достигнуты, и даже перевыполнены. При этом, многие участники уже имели опыт трансграничного сотрудничества, что свидетельствует об устойчивости партнерских связей и стремлении к продолжению взаимодействия. Например, в программе «Коларктик» 74% респондентов отметили, что их организации уже участвовали в программах приграничного сотрудничества с ЕС⁴³⁹. Несмотря на уникальность программы, обусловленную участием России и Норвегии (не являющихся членами ЕС) и, как следствие, потенциальные организационные сложности, сотрудничество оказалось результативным. При этом, прогресс в повышении благосостояния и сокращении неравенства в регионе оставался умеренным, поскольку деятельность была сосредоточена на «мягких» уровнях: создание сетей, обмен опытом и повышение осведомленности. Авторами отчета по программе «Коларктик» рекомендовалось четче распределить задачи управления, усилить стратегический фокус, стимулировать инновационные проекты, увеличивать масштаб проектов, привлекать частный сектор и гражданское общество, чтобы преодолеть самоизоляцию приграничного сотрудничества⁴⁴⁰.

⁴³⁷ Зарубина Л.А., Кудряшова Е.В. Программы приграничного сотрудничества как ресурс социально-экономического развития Баренцева региона (на примере программы «Коларктик») // Современная Европа. 2019. №. 4 (89). С. 85-97.

⁴³⁸ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу: утв. Президентом РФ 18.09.2008 № Пр-1969 // URL: <https://legalacts.ru/doc/osnovy-gosudarstvennoi-politiki-rossiiskoi-federatsii-v-arktike/> (дата обращения: 25.05.2025).

⁴³⁹ Ex-post Evaluation of the Kolarctic ENPI CBC Programme 2007-2013. P. 46-48.

⁴⁴⁰ Ibid.

В рамках программы «Россия – Юго-Восточная Финляндия» было реализовано 55 проектов, объединивших 223 партнёра. Обучение стало наиболее плодотворной сферой сотрудничества: было реализовано 11 проектов по направлению «образование» и 7 проектов по направлению «передача знаний и технологий». Среди них отмечались проекты по развитию арктических материалов, фотоники, эко и природоохранных практик, энергетики, образования в сфере строительства и недвижимости, предпринимательства. Также востребованными стали направления: разработка новых продуктов и сервисов (8 проектов), инфраструктура (8 проектов) / транспорт и мобильность (8 проектов), например, развитие погранперехода Нуйямаа и Нуйямаа II, а также автомобильного КПП Иматра-Светогорск, реконструкция автомобильной дороги Ихала-Райвио – гос.граница, Выборг – Лаппеенранта, Вайниккала – Симола и развитие МСП (8 проектов).

Говоря об эффективности управления программой, можно отметить, что большинство заявителей были удовлетворены взаимодействием с органами программы и информацией о приеме заявок, также и члены программы остались довольны ее функционированием. Вместе с тем, критике подверглась функциональность системы EMOS, предназначенной для ведения базы данных проектных заявок и отчетности. Решение указанных проблем и других организационных сложностей виделось в упрощении системы EMOS, ускорении принятия решений о финансировании, усилении связей между проектами и управлением программой, поддержки сетей сотрудничества после завершения проектов, разъяснении различий в законодательстве, а также развитии практики авансовых платежей⁴⁴¹. С точки зрения регионального развития, авторы отчета «Юго-Восточная Финляндия – Россия», признавая отсутствие заметных изменений, заявляют о положительном влиянии программы на экономику и улучшении логистики и трансграничных

⁴⁴¹ Ex-Post Evaluation of the South-East Finland – Russia ENPI CBC 2007–2013 Programme. P. 4.

отношений, а также о создании новых компаний и путей сотрудничества⁴⁴². Данное противоречие демонстрирует сложность оценки эффективности программ приграничного сотрудничества, так как результаты могут быть более ощутимы в качественном плане и в субъективном восприятии, чем в количественных показателях, что требует совершенствования подходов к оценке результативности подобных программ.

В рамках программы «Эстония–Латвия–Россия» было реализовано 50 проектов с привлечением 220 партнёров. Наибольшее количество проектов (16) было реализовано по направлению «институциональное сотрудничество»: проекты были направлены на создание партнерских сетей в сфере экологии, культуры и истории, спорта, здоровья, предпринимательства, транспорта, туризма, образования. 13 проектов было реализовано по направлению «культурное наследие и искусство», которые были посвящены изучению истории узкоколейной железной дороги, развитию ансамбля крепостей Нарва-Ивангород, восстановлению парков, созданию центров культуры и творческих индустрий в Ряпине, Вилаке и Печорах. Активно развивался туризм – ему было посвящено 11 проектов, связанных с восстановлением природных объектов и развитием туристических маршрутов. В сфере образования было реализовано 10 проектов («Повышение осведомленности и инвестиции в энергоэффективность: Йыхви и Кингисепп», «Содействие использованию культурного наследия и ресурсов в разработке продуктов в приграничных районах», «Совершенствование высшего профессионального образования в области транспорта и логистики» и т.д.).

Так, программа «Эстония–Латвия–Россия» соответствовала потребностям приграничных территорий и отличалась эффективным управлением, несмотря на задержки на начальном этапе реализации. Оценка общего воздействия на регионы оказалась затруднена из-за несовершенства системы индикаторов, однако, программа получила признание как

⁴⁴²Ibid. P. 19.

действенный инструмент сотрудничества, поддержку которому оказывали различные уровни власти. Вместе с тем, программа оказалась уязвимой к влиянию как внешних геополитических факторов, так и внутренних проблем, связанных с ограниченным экономическим развитием и низкой предпринимательской активностью приграничных территорий⁴⁴³.

В рамках программы «Литва–Польша–Россия» было реализовано 60 проектов, в которых приняли участие 173 партнёра. Чаще всего заявители выбирали «институциональное сотрудничество» как тематическое направление для своих проектов (24). Проекты касались экологии и сохранности водных ресурсов, туризма (новые маршруты и информационные сети), культуры, спорта, здоровья, образования. Продолжались и уже начатые ранее проекты, например, «Балтийский янтарный берег. Развитие трансграничной территории через создание и модернизацию туристической инфраструктуры. Часть II» и «Культура и искусство. Шаг II - Новое качество образования». 15 проектов касались строительства, например, создание спортивных и оздоровительных объектов, энергоэффективное управление ресурсами на примере Кентшина и Светлого района, улучшение инфраструктуры туристических мест и маршрутов. Активно развивались культурные проекты (14), например, «Развитие системы туристической информации и инфраструктуры культурного туризма в трансграничном регионе Пагегяй-Советск», «Создание туристического маршрута от Тильзитского мирного договора 1807 года до Таурогенской конвенции 1812 года», «Мультикультурный диалог - Мультикультурные театры». По мнению, Кропиновой Е.Г., особую роль в культурно-туристических проектах программы сыграла инновационная составляющая, которая выражалась в появлении принципиально новых маршрутов, использовании новых технологий и поиске новых потребителей услуг⁴⁴⁴. Востребованны были

⁴⁴³ Ex-post Evaluation of 2007-2013. P. 96-99.

⁴⁴⁴ Кропинова Е.Г. Сотрудничество между Россией и ЕС в сфере инновационного развития туризма на примере программы приграничного сотрудничества «Литва—Польша—Россия» //Балтийский регион. 2013. №. 4. С. 67-80.

проекты по направлениям образование (11 проектов) и туризм (11 проектов). В.С. Корнеевец и Е.Г. Кропинова отмечают, что устойчивость созданных туристических продуктов являлось индикатором успешности программ приграничного сотрудничества⁴⁴⁵, что применимо ко всем направлениям сотрудничества. Поддержка и развитие достигнутых результатов необходимы для обеспечения их долгосрочной эффективности.

Несмотря на успешную реализацию проектов, программа «Литва–Польша–Россия» выявила наиболее значительные проблемы в области администрирования. Ее участники столкнулись с рядом сложностей: представительства программы в Ольштыне (Польша) и Вильнюсе (Литва) не заработали на момент запуска первого конкурса, что снизило участие партнёров из этих стран-партнеров⁴⁴⁶. Также в программе возникли разногласия при отборе заявок, из-за которых некоторые проекты пришлось пересматривать четыре раза, а проблема была разрешена только в результате вовлечения Еврокомиссии. В конечном итоге, второй конкурс заявок был отменен из-за опасения нехватки времени⁴⁴⁷. Сложно определить, чем именно были вызваны возникшие трудности: человеческим фактором, институциональными барьерами или низкой мотивации к сотрудничеству. Однако, сложившаяся ситуация продемонстрировала позитивную роль контролирующей функции Европейской комиссии, которая проявилась не только на формальном, но и на практическом уровне.

Реализация программ «Литва–Польша–Россия» и «Эстония–Латвия–Россия» столкнулась с рядом специфических препятствий. По мнению Н.М. Межевича, К.Д. Тубелиса, С.А. Ткачева, ключевым фактором, сдерживающим взаимодействие, являлась сложная политическая обстановка, в частности, не дружественный курс стран Прибалтики, что приводило к трудностям в

⁴⁴⁵ Корнеевец В.С., Кропинова Е.Г. Указ. соч. С. 154.

⁴⁴⁶ Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes. FWC COM 2015. P. 35. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/80bbdb00-eed2-4dc9-a8b1-0fabebb7d957_en?filename=volume_i_main_report.pdf (дата обращения: 11.03.2025).

⁴⁴⁷ Ibid. P. 39.

упрощении режима пересечения границ и реализации потенциала малого приграничного движения. Фокус властей балтийских стран на барьерной функции границ, проявлявшийся в строительстве приграничных сооружений и ужесточении контроля, также негативно влиял на сотрудничество. В случае Эстонии, дополнительной проблемой оставался нерешенный вопрос о государственной границе. Недостаточное участие неправительственного сектора и ограниченные финансовые возможности муниципальных властей снижали эффективность сотрудничества и создавали зависимость от внешнего финансирования. В результате, приоритет отдавался социальным проектам, а потенциал для развития коммерческих и экономических связей оставался нереализованным⁴⁴⁸. Действительно, большинство проектов концентрировались на культуре, туризме и институциональном сотрудничестве в данных сферах. При этом, были реализованы и крупные инфраструктурные проекты. 5 проектов затрагивали российско-эстонскую и российско-латвийскую границу и предполагали улучшение транспортной доступности (дорога Вярска - Печоры), реконструкцию пограничных пунктов (Виентули, Брунишево), развитие комплекса крепостей Нарва-Ивангород и создание устойчивого района Чудского озера. 7 проектов было реализовано в программе «Литва – Польша – Россия», хотя только 2 из них касались российско-литовской границы: строительства инфраструктуры для очистки сточных вод реки Неман и строительство инфраструктуры водоснабжения и очистки сточных вод между Калининградской областью и Литвой. Так, несмотря на приоритет «мягких» проектов, программы также внесли ощутимый вклад в улучшение качества жизни населения приграничных регионов посредством реализации инфраструктурных инициатив.

В результате проведенного анализа было выявлено, что заявители наиболее часто выбирали следующие тематические направления – обучение

⁴⁴⁸ Межевич Н.М., Тубелис К.Д., Ткачев С.А. Сравнительный анализ развития приграничного и трансграничного сотрудничества Литвы и Эстонии с Россией // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Теория и практика управления. 2019. № 22(27). С. 22-29.

(«образование», «передача технологий и знаний») институциональное сотрудничество, туризм, культурное наследие и искусство, о чем свидетельствует как направленность проектов, так и результаты опроса по завершению программ. Интересно, что при этом значительный объём научной литературы посвящен анализу влияния программ непосредственно на культурно-туристическое развитие регионов, что свидетельствует о приоритетности данного направления в восприятии исследователей, либо о наличии более четких и измеримых результатов именно в этой сфере.

Проекты характеризовались междисциплинарным подходом и участием в среднем от трех до семи партнеров, что способствовало комплексному решению задач. Также усилилась тенденция к продолжению ранее начатых проектов, они продолжались в рамках новых этапов. По организационно-правовой форме участниками проектов чаще всего становились органы, регулируемые публичным правом (т.е., например, пограничные службы, таможенные органы, государственные фонды поддержки и т.д.), и муниципальные и региональные органы власти. В российско-финских программах и «Коларктик» значимую долю занимали НГО, а в программе «Карелия» – частный сектор, что можно объяснить функционированием одноимённого еврорегиона и более высокой степенью контактов для взаимодействия. Преобладание ведущих партнеров в проектах со стороны ЕС ставит под сомнение заявленный принцип партнерства. В то же время обязанности и задачи распределялись равномерно между всеми участниками⁴⁴⁹, что позволяет предположить, что доминирование европейских партнеров было обусловлено их опытом и не оказало негативного влияния на реализацию сотрудничества.

Несмотря на то, что согласно итоговой оценке программ, ЕПС не достигла значительного прогресса в создании зоны стабильности и процветания, а программы мало повлияли на социально-экономическое

⁴⁴⁹ Ex-post Evaluation of the Kolarctic ENPI CBC Programme 2007-2013. P. 22-23.

развитие приграничных районов, достигнутый уровень трансграничного сотрудничества нельзя недооценивать. Программы повысили контакты между людьми и развили добрососедские отношения⁴⁵⁰, а трансграничный компонент был необходим для реализации проектов⁴⁵¹. В условиях ухудшения геополитической обстановки, программы оставались одной из немногих возможностей для поддержания диалога между Россией и ЕС на рабочем уровне. Реализация программ была оценена положительно, что было обусловлено рядом достижений – вовлечением России в финансирование программ, совершенствованием системы управления благодаря совместному отбору проектов, общим механизмом финансирования, региональному подходу при разработке программы, удовлетворенностью участников реализацией проектов и программ. В то же время, на различных уровнях возникали трудности: на уровне проектов – недостаток финансирования, выход партнеров из проекта⁴⁵², подавляющее участие гос. органов и органов, регулируемых публичным правом; на уровне программ – административные проблемы, связанные с отбором проектов, поздним открытием представительств (в программах с прибалтийскими странами и Польшей), сложности для российских партнёров при открытии счетов в евро⁴⁵³; на региональном уровне – умеренный прогресс в повышении благосостояния и сокращении неравенства; на национальном уровне – задержки с подписанием и ратификацией соглашений о финансировании, политика отдельных государств (стран Прибалтики), затрудняющее развитие конструктивного диалога; на глобальном уровне – негативное влияние финансового кризиса 2008 г. и событий 2014 г. на экономическое состояние и политическую обстановку.

В заключение **первого параграфа** стоит отметить следующее. Внедрение ЕИСП в 2007 г. ознаменовало переход к единому источнику

⁴⁵⁰ Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes. Op. cit. P. 48.

⁴⁵¹ Ex-post Evaluation of the Kolarctic ENPI CBC Programme 2007-2013. P. 25.

⁴⁵² Ex-post Evaluation of the Kolarctic ENPI CBC Programme 2007-2013. P. 33.

⁴⁵³ Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes. Op. cit. P. 37.

финансирования и более четкому распределению ответственности, что способствовало более эффективному управлению программами. Несмотря на достигнутые успехи, такие как вовлечение России в финансирование проектов, усовершенствование системы управления и удовлетворенность участников, реализация программ сопровождалась рядом проблем, связанных с ограниченностью финансирования, административными сложностями в организации, не всегда измеримыми результатами проектов, геополитическими факторами, негативно влияющими на партнерство.

3.2. События 2014 г. и их последствия для российско-европейских отношений

2014 год становится отправной точкой не только для нового этапа приграничного сотрудничества России и Евросоюза, но и их политических взаимоотношений. События в Украине, референдум в Крыму и его вхождение в состав РФ привели к резкому ухудшению политического диалога и введению санкций со стороны Европейского союза. Страны СНГ исторически являлись сферой особого внимания России, что было обусловлено их тесной взаимосвязью, основанной на общих исторических, географических, экономических, культурных и языковых факторах, придающих их отношениям особый характер⁴⁵⁴. Российская сторона негативно воспринимала вмешательство ЕС в урегулирование локальных конфликтов на постсоветском пространстве⁴⁵⁵ и расценивала западную политику в отношении интеграционных процессов как угрозу национальным интересам и

⁴⁵⁴ *Курылев К.П. и др.* Евразийский экономический союз во внешнеполитической стратегии России //Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2016. №. 1. С. 77.

⁴⁵⁵ *Юрьева Т.* Европейская политика соседства в контексте европейской архитектуры (политические аспекты) / Россия и объединяющаяся Европа: перспективы сотрудничества // Под ред. Федорова В., Потемкиной О., Кондратьевой Н. М.: Рус. сувенир. Ин-т Европы РАН. 2007. С. 59-65.

безопасности России⁴⁵⁶. Об этом говорится в Стратегии национальной безопасности России 2015 г., где указано, что «позиция Запада, направленная на противодействие интеграционным процессам и создание очагов напряженности в Евразийском регионе, оказывает негативное влияние на реализацию российских национальных интересов»⁴⁵⁷. Данные тенденции обострились в 2014 г. и привели к геополитическому кризису.

В первую очередь в 2014 г. были заморожены важнейшие форматы взаимодействия: саммиты с участием президента РФ и председателей Европейского совета и Еврокомиссии, встречи в формате «Правительство России–Еврокомиссия», заседания Постоянного совета партнерства, совместные российско-европейские группы и советы по вопросам безопасности с ведущими странами ЕС. Кризис в отношениях между Россией и западными странами привел к прекращению функционирования Большой восьмерки, в которой Россия участвовала с 1997 г. Вследствие возникших разногласий, Россия приняла решение о закрытии в декабре 2014 г. «Южного потока» и анонсировала строительство нового газопровода совместно с Турцией⁴⁵⁸. Кроме того, Президент Франции Ф. Олланд принял решение о приостановке поставок первого десантного вертолетоносца «Владивосток» типа «Мистраль» в Россию, строительство которого осуществлялось по контракту с «Рособоронэкспортом»⁴⁵⁹.

В экономической сфере, начиная с марта 2014 г., ЕС осуществлял давление на Россию, введя санкции, которые включили в себя запреты на въезд ряда российских граждан и внешнеторговые сделки с близкими к государству компаниями⁴⁶⁰. Наиболее существенное воздействие оказал «секторальный»

⁴⁵⁶ Курылев К.П. и др. Указ. соч. С. 81-82.

⁴⁵⁷ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683.

⁴⁵⁸ РФ отказалась от «Южного потока», газ в Европу пойдет через Турцию. 02.12.2014. Риа новости. URL: <https://ria.ru/20141202/1036071445.html> (дата обращения: 11.03.2025).

⁴⁵⁹ История расторжения контракта на поставку «Мистралей». 10.10.2015. Риа новости. URL: <https://ria.ru/20151010/1299441078.html> (дата обращения: 11.03.2025).

⁴⁶⁰ Громыко Ал.А., Журкин В.В., Фёдоров В.П. Указ. соч. С. 417-418

пакет санкций, введенный в июле 2014 г., который включал значительные ограничения в финансовом секторе, запрет на экспорт товаров двойного назначения и военных технологий, а также оборудования для нефтедобычи в Арктике, на глубоководном шельфе и сланцевой нефти⁴⁶¹. С российской стороны в ответ был введен запрет на импорт ряда сельскохозяйственных продуктов из стран ЕС и сформирован список граждан, которым был запрещен въезд в страну. Европейские санкции были продлены и даже расширены летом 2015 г., а затем в середине 2016 г. и 2017 г. и в последующие года⁴⁶². При этом реализация единого подхода ЕС в отношении антироссийских санкций столкнулась с внутренними противоречиями. Страны Прибалтики и Польша занимали более жесткую позицию, в то время как Болгария и Венгрия проявляли осторожность, опасаясь ущерба для своего бизнеса. Эти противоречия, усугубленные экономической зависимостью от российских энергоресурсов, затрудняли выработку единой стратегии ЕС в отношении России, несмотря на американское давление в пользу жестких мер⁴⁶³.

На региональном уровне наибольшие трудности возникли в рамках «Северного измерения», где кризис привел к заморозке деятельности руководящих органов, а министерские встречи не проводились с 2013 г. из-за позиции стран Балтии. Аналогичные действия прибалтийских государств блокировали проведение встреч на высоком уровне в СГБМ, которые возобновились лишь в 2017 г. Международные финансовые институты, в частности, Европейский банк реконструкции и развития, ограничились поддержкой новым проектам, сосредоточившись на финансировании ранее начатых инициатив по линии экологического партнерства «Северного измерения»⁴⁶⁴.

⁴⁶¹ *Широв А.А., Янтовский А.А., Потапенко В.В.* Оценка потенциального влияния санкций на экономическое развитие России и ЕС // Проблемы прогнозирования. 2015. №. 4. С. 3-16.

⁴⁶² *Громыко Ал.А., Журкин В.В., Фёдоров В.П. и др.* Указ. соч.

⁴⁶³ Страны «новой Европы» разделились в вопросе санкций против России // РИА Новости. 2014. 17 мая. URL: <https://ria.ru/20140517/1008205180.html> (дата обращения: 20.04.2025).

⁴⁶⁴ *Колосов В.А., Себенцов А.Б.* Региональное измерение сотрудничества России и ЕС // Балтийский регион - регион сотрудничества. Регионы в условиях глобальных изменений:

Европейский союз рассматривал возможность введения санкций против программ приграничного сотрудничества, но благодаря активной лоббистской деятельности, в которой участвовали национальные министерства и представители региональных советов Финляндии, этого удалось избежать⁴⁶⁵. Важную роль в этом процессе сыграли личные усилия и искренняя заинтересованность российских политических деятелей на субнациональном уровне в сохранении добрососедских отношений. Примеры такой деятельности представлены в автобиографии «Записки экономического дипломата» В.А. Шлямина, российского экономиста и дипломата, работавшего в Торговом представительстве России в Финляндии в 2003-2017 гг., в которой он описывает усилия по поддержанию позитивного имиджа России как надежного торгово-экономического партнера после 2014 г., подчеркивая мирный характер российских инициатив и обоюдную выгоду стратегического партнерства между Финляндией и Россией⁴⁶⁶.

Полной заморозки в отношениях РФ и ЕС удалось избежать. Сохранились форматы встреч российских министров с профильными еврокомиссарами, а также консультации/встречи постпреда России при ЕС, проходили встречи экспертов по различным вопросам, так как обе стороны понимали географическую, политическую и экономическую взаимозависимость. На саммите в декабре 2014 г. главы государств и правительств ЕС договорились осмыслить новую стратегию в отношении России. Несмотря на все чаще звучащую в европейских кругах жесткую риторику в отношении России, Председатель Евросовета Д. Туск заявил, что

Материалы IV международной научно-практической конференции, Калининград, 21–23 октября 2020 года / Отв. редактор А.А. Михайлова. Т. 4. Ч. 2. Калининград: Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта, 2020. С. 22-31.

⁴⁶⁵ Яровой Г. Указ. соч. (Трансграничное сотрудничество России и Евросоюза между (де-)секьюритизацией и парадипломатией: в поисках новых подходов к cross-border governance). С. 169.

⁴⁶⁶ Записки экономического дипломата. Размышления о пережитом / Валерий Шлямин; М-во науки и высш. образования Рос. Федерации, Федер. гос. бюджет. образоват. учреждение высш. образования Петро завод. гос. ун-т. Петрозаводск: Издательство ПетрГУ, 2019. 247 с. С. 196.

«Евросоюз намерен сформировать абсолютно единую позицию по отношению к РФ — не идеологизированную, а прагматическую и практическую»⁴⁶⁷. Вместе с тем, разработка единой стратегии в отношении России так и не была завершена, а общая логика взаимодействия отражалась в таких документах как брифинги ЕС, Глобальная стратегия безопасности (2016 г.), резолюции Европарламента (2019 г.) и Совместное коммюнике Высокого представителя и Европейской комиссии об элементах новой политики ЕС в отношении России (2021 г.). Этот фрагментированный подход свидетельствует о сложностях в выработке единой позиции в отношении России, которые были обусловлены различиями в интересах и взглядах стран-членов ЕС.

В марте 2016 г. ЕС определил пять ключевых принципов своей политики в отношении России: выполнение Минских соглашений, укрепление связей с бывшими советскими соседями России, усиление устойчивости ЕС к вызовам, поддержка межличностных контактов и избирательное взаимодействие, предполагающее сотрудничество только в тех областях, где интересы ЕС и России совпадают⁴⁶⁸. Было особо отмечено, что образовательные обмены, научные исследования и трансграничное сотрудничество останутся областями, в которых ЕС продолжает предоставлять гранты российским бенефициарам⁴⁶⁹. Данные положения, несмотря на выдвижение определенных требований к России, открывали возможность для продолжения диалога и отражали заинтересованность в поддержании минимального уровня взаимодействия, несмотря на сохраняющуюся общую напряженность.

В июне 2016 г. была принята Глобальная стратегия безопасности Евросоюза, ставшая программным документом, который определил новый вектор политики ЕС, отказавшись от продвижения демократии в пользу

⁴⁶⁷ Евросоюз попытается с Россией по-хорошему. 19.01.2015. Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2649341> (дата обращения: 11.03.2025).

⁴⁶⁸ European Parliamentary Research Service. The EU's relations with Russia: Facing the challenges. Briefing. March 2016. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2016\)589857](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2016)589857) (дата обращения: 15.09.2024).

⁴⁶⁹ Ibid.

обеспечения безопасности и «устойчивости» соседних стран⁴⁷⁰. Стратегия, констатируя взаимозависимость ЕС и России, закрепила принцип «избирательного взаимодействия» в таких областях как климат, Арктика, морская безопасность, образование, наука и приграничное сотрудничество⁴⁷¹. При этом, отношениям с Россией в Стратегии уделено незначительное внимание, отсутствует упоминание о стратегическом партнерстве, в отличие от Концепции внешней политики России (2016 г.), где Европейский союз рассматривается как важный торгово-экономический и внешнеполитический партнер, с которым необходимо выстраивать конструктивное, стабильное и предсказуемое сотрудничество на принципах равноправия, несмотря на политическую напряженность. Россия подчеркивает заинтересованность в поддержании стабильности в Северной Европе посредством регионального сотрудничества, в том числе в рамках СГБМ и «Северного измерения», участвуя в многосторонних проектах⁴⁷². Так, в обоих документах региональное, в том числе приграничное, сотрудничество становилось сферой пересечения интересов обеих сторон и, следовательно, было сохранено.

Вектор данной «избирательной» политики продолжила Резолюция Европейского парламента 2019 г. Документ признавал невозможность рассмотрения России в качестве «стратегического партнера» в текущих условиях, но подтверждал приверженность принципу «избирательного взаимодействия». При этом, признавалось сохранение экономической взаимозависимости и необходимость поддержания программ приграничного сотрудничества и других форматов регионального взаимодействия, включая

⁴⁷⁰ Глобальная стратегия безопасности ЕС 2016. Аналитический доклад / Под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева. М.: ИМЭМО РАН, 2017. С. 3. URL: https://www.imemo.ru/index.php?page_id=645&id=3850 (дата обращения: 15.04.2025).

⁴⁷¹ A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. 2016. URL: <https://www.coe-civ.eu/kh/a-global-strategy-for-the-european-unions-foreign-and-security-policy> (дата обращения: 11.03.2025).

⁴⁷² Указ Президента Российской Федерации от 30.11.2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41451/page/1>

«Северное измерение» и СБЕР⁴⁷³. В Совместном коммюнике Высокого представителя и Европейской комиссии об элементах новой политики ЕС в отношении России 2021 г., как и в более ранних документах, прослеживается попытка выработать подход, сочетающий противодействие негативным тенденциям в отношениях с Россией и сохранение каналов взаимодействия в сферах, представляющих взаимный интерес. Ключевым осталось продолжение «выборочного взаимодействия» в таких сферах как климат, окружающая среда, энергетика, борьба с терроризмом и урегулирование региональных конфликтов. Поддерживались технические контакты в области торговли, цифровой экономики, внутренних дел и транспорта. При этом, значимым каналом взаимодействия оставались региональные инициативы, нацеленные на решение общих проблем и поддержание личных контактов⁴⁷⁴.

Так, в документах ЕС акцент делался на заинтересованности России в финансовой поддержке со стороны Евросоюза, в то время как российские стратегические документы (Концепция внешней политики РФ 2016 г., Стратегия нац. безопасности РФ 2015 г.) подчеркивали взаимовыгодный характер сотрудничества. Однако, с течением времени прослеживается усиление обеспокоенности в восприятии европейского соседа со стороны России: если в Стратегии национальной безопасности РФ 2015 г. наряду с признанием напряженности, отмечалась заинтересованность в укреплении взаимовыгодного сотрудничества⁴⁷⁵, то в редакции 2021 г. отношения с ЕС рассматривались преимущественно в контексте угроз и вызовов⁴⁷⁶. Данная динамика отражает эволюцию российского взгляда на отношения с ЕС,

⁴⁷³ European Parliament resolution of 12 March 2019 on the state of EU-Russia political relations. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0157_EN.html (дата обращения: 11.03.2025).

⁴⁷⁴ Joint Communication on EU-Russia relations - Push back, constrain and engage. Brussels, 16.6.2021. JOIN(2021) 20 final.

⁴⁷⁵ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // URL: <https://docs.cntd.ru/document/420327289> (дата обращения: 20.05.2025).

⁴⁷⁶ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400 // URL: <https://docs.cntd.ru/document/607148290> (дата обращения: 20.05.2025).

отмеченную усилением акцента на рисках, исходящих от западного направления. При этом, европейский подход характеризовался сочетанием сдерживания негативных тенденций в отношениях с Россией и поддержания каналов взаимодействия в областях совместного интереса.

В качестве позитивного примера, демонстрирующего возможность сотрудничества вне контекста «большой политики», можно выделить Совет Баренцева Евро-Арктического региона и Баренцев региональный совет, последний из которых активно продвигал идею создания безвизовой зоны для жителей региона. В этот период региональные форматы расширили свои дипломатические функции, обеспечивая площадку для продолжения политического диалога, пусть и в «малом» формате⁴⁷⁷. Удалось сохранить и программы приграничного сотрудничества, которые демонстрировали устойчивость и деполитизированность. По мнению А.В. Котова, вплоть до 2022 года приграничное сотрудничество оставалось «одним из наиболее структурированных, системных, мало подверженных серьёзным колебаниям международной конъюнктуры»⁴⁷⁸ направлений взаимодействия.

Полного разрыва приграничного сотрудничества, как и в целом российско-европейских отношений, удалось избежать благодаря ряду факторов. Во-первых, экономическая взаимозависимость, выражающаяся в потребности ЕС в российских энергоресурсах и заинтересованности России в европейских технологиях и инвестициях несмотря на успехи в импортозамещении, препятствовала радикальному разрыву торговых связей. Дополнительным фактором, позволившим сохранить отношения, являлось негативное влияние санкционной политики на экономическое развитие обеих сторон⁴⁷⁹. Во-вторых, отсутствие консенсуса внутри ЕС относительно модели взаимоотношений с Россией также мешало формированию единой антироссийской коалиции. В то время как страны Балтии продвигали более

⁴⁷⁷ Колосов В.А., Себенцов А.Б. Указ. соч. С. 28-29; Жуковский И.И. Указ. соч. С. 150.

⁴⁷⁸ Котов А.В. Стратегическое пространственное развитие в европейском союзе. М.: РАН, 2024. с. 424. С. 308.

⁴⁷⁹ Широков А.А., Янговский А.А., Потапенко В.В. Указ. соч. С. 3-16.

жесткий курс, обусловленный геополитической уязвимостью, Финляндия, в духе исторически сложившихся «особых» отношений с Россией, выступала за сохранение связей, в частности, в рамках приграничного сотрудничества. В-третьих, появление в европейских документах принципа «избирательного взаимодействия» обусловило сохранение сотрудничества в сферах, требующих совместных усилий и не решаемых в одностороннем порядке, таких как безопасность, охрана окружающей среды, арктическое сотрудничество, образование и наука, а также приграничное взаимодействие, что соответствовало и российским приоритетам. В-четвертых, несмотря на ухудшение политического климата, важную роль в поддержании диалога сыграл человеческий фактор, особенно на субнациональном уровне, что ярко проявилось в российско-финляндских отношениях.

Сохранение непосредственно приграничного сотрудничества было обусловлено его включением в сферу «выборочного взаимодействия», что отражало документально закреплённые приоритеты обеих сторон – России и Европейского союза. С одной стороны, региональное сотрудничество предоставляло больше возможности для открытого диалога и выступало альтернативным форматом «большой политики», позволяя сглаживать проблемы уровня России-ЕС. С другой стороны, сторонам удалось сохранить партнерство в рамках реализации приграничных проектов в силу практического характера его целей, которые были «ориентированы на решение конкретных, специфических для своего региона проблем, без претензий на быстрое преодоление политических противоречий»⁴⁸⁰. Евросоюз, стараясь избежать маргинализации приграничных регионов, что грозило бы нарушением стабильности, а также опасаясь критики со стороны субнациональных акторов, был заинтересован в сохранении сотрудничества. Российская Федерация, в свою очередь, также была нацелена на социально-

⁴⁸⁰ Тимофеев, И.Н., Бордачев, Т.В., Веселов В.А. и др. Россия и Европейский союз в регионе Балтийского моря // Российский совет по международным делам (РСМД). 2021. 11 января. URL: https://russiancouncil.ru/activity/publications/rossiya-i-evropeyskiy-soyuz-v-regione-baltiyskogo-morya/?sphrase_id=94463650 (дата обращения: 30.04.2025).

экономическое развитие приграничных территорий и повышение уровня жизни их населения, что обусловило ее стремление к поддержанию диалога с европейскими партнерами. Таким образом, программы приграничного сотрудничества, благодаря своему функциональному характеру, сумели сохранить свою эффективность и «жизнеспособность» в условиях ухудшения российско-европейских отношений после 2014 года.

В заключение **второго параграфа** важно подчеркнуть, что в период после 2014 года, отмеченного ухудшением отношений Россией – ЕС, приграничное сотрудничество сохранило свою значимость, что было обусловлено рядом факторов. С одной стороны, экономическая взаимозависимость и необходимость решения общих проблем стимулировали поддержание диалога. С другой стороны, определенную роль сыграли усилия региональных акторов, поддерживающих связи, а также сохранение форматов «низовой» дипломатии. Приоритетное внимание, уделяемое приграничному сотрудничеству в стратегических документах обеих сторон, и его относительная деполитизированность позволили сохранить его в сфере «избирательного взаимодействия». Евросоюз, стремясь к стабильности, был заинтересован в продолжении программ приграничного сотрудничества, а Российская Федерация, в свою очередь, нацеленная на социально-экономическое развитие приграничных территорий, также сохраняла стремление к взаимодействию с европейскими партнерами.

3.3. Реформирование Европейской политики соседства (2014 г.) и проектная деятельность в условиях ухудшения российско-европейских отношений

В данном параграфе рассмотрено реформирование Европейской политики соседства (2014 г.), которое совпало с периодом ухудшения отношений России-Евросоюза, а также особенности проектной деятельности приграничного сотрудничества в новых политических условиях.

Реформа Европейской политики соседства 2014 г.

В 2014 г. Европейский инструмент соседства и партнерства (ЕИСП) был трансформирован в Европейский инструмент соседства (ЕИС). Новый инструмент был призван обеспечивать более управляемую политику дифференцированный подход к странам-партнерам для стимулирования наиболее успешных из них⁴⁸¹. Приграничное сотрудничество РФ и ЕС по-прежнему рассматривалось как инструмент, способствующий комплексному и устойчивому развитию приграничных территорий, а также их гармоничной территориальной интеграции, а Российская Федерация рассматривалась как стратегический партнер⁴⁸². Несмотря на изменения в политической конъюнктуре и пересмотр финансовых инструментов, стратегическая важность приграничного сотрудничества для развития приграничных территорий и поддержания диалога между Россией и ЕС сохранилась.

Основное различие между ЕИСП 2007-2013 гг. и ЕИС 2014-2020 гг. состояло в эволюции подходов к реализации приграничного сотрудничества в ответ на меняющуюся геополитическую обстановку. ЕИСП, сформированный в условиях относительной стабильности, был нацелен на создание зоны процветания, добрососедства и стабильности, тогда как ЕИС, появившийся в условиях ухудшения отношений, стремился к повышению эффективности, гибкости и адресности помощи, а также к усилению контроля за использованием средств. По словам А.И. Шумилина, под влиянием «Арабской весны» и региональных конфликтов в Сирии и Ливии, к чему в последствии добавилась нарастающая нестабильность в странах Восточного партнёрства, произошло существенное увеличение бюджета ЕИС до 15,4 млрд евро⁴⁸³.

⁴⁸¹ *Brie M.* The Reform of the EU Neighbourhood Policies and Instruments in the Post-2020 Period // *Analele Universităţii din Oradea. Relaţii Internationale şi Studii Europene (RISE)*. 2020. №. 12 (12). P. 133.

⁴⁸² European Commission. Commission Implementing Regulation (EU) No 897/2014 of 18 August 2014. URL: https://www.sefrcbc.fi/wp-content/uploads/2020/11/Implementing-Regulation-EU-No-897_2014.pdf (дата обращения 26.04.2025).

⁴⁸³ *Шумилин А.И.* Европейская политика соседства: время потрясений // *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН*. 2020. №. 4. С. 86-93.

На основе «уроков», излеченных из опыта реализации программ приграничного сотрудничества 2007-2013 гг., ключевыми аспектами нового программного периода стали: необходимость обеспечения согласованности и взаимодополняемости проектов, важность синхронизации с другими программами, учет специфики трансграничной деятельности, баланс местной и национальной ответственности, а также наращивание потенциала и обмен опытом. Кроме того, были отмечены сложности, связанные с многосторонним сотрудничеством в сфере безопасности, управлением большим числом заинтересованных сторон и важностью вовлечения ключевых акторов для достижения значимых результатов. Для повышения эффективности предлагалось уделять первостепенное внимание нуждам приграничного населения и применять более целенаправленный подход к тематическим приоритетам.

Данные вопросы создатели ЕПС постарались решить на этапе 2014-2020 гг. Например, в программах РФ-ЕС произошел переход от многостороннего к двустороннему сотрудничеству: программы начали реализовываться между двумя странами, а не несколькими вместе за исключением «Коларктик». Эксперты, работавшие над программой «Эстония–Латвия–Россия», оценили изменения нейтрально, в то время как в Калининградской области разделение программы «Польша–Литва–Россия» вызвало опасения по поводу усложнения поиска европейских партнеров. Достижение еще одной из указанных задач – поддержки населения, проживающего вблизи границы – обеспечила тенденция к смещению фокуса с крупных городов на приграничные муниципалитеты при реализации проектов⁴⁸⁴.

Программный документ устанавливал три стратегические цели:

- содействие экономическому и социальному развитию в регионах по обе стороны общих границ;

⁴⁸⁴ *Sebentsov A.B.* Op. cit. (Cross-border cooperation on the EU-Russian borders: results of the program approach). P. 80.

- решение общих проблем в области окружающей среды, общественного здравоохранения, охраны и безопасности;
- содействие улучшению условий и форм мобильности людей, товаров и капитала.

Для более целенаправленной поддержки были определены тематические цели приграничного сотрудничества, которые включали широкий спектр направлений – от развития бизнеса и поддержки инноваций до сохранения культурного наследия, решения социальных и экологических проблем, улучшения транспортной инфраструктуры, обеспечения безопасности границ и продвижения устойчивой энергетики.

Ключевые цели, Европейский инструмент соседства и партнерства. Стратегический документ по приграничному сотрудничеству на 2007-2013 гг.	Стратегические цели, Программный документ для поддержки Евросоюзом приграничного сотрудничества ЕИС (2014-2020 гг.)
содействие экономическому и социальному развитию регионов по обе стороны общих границ;	содействие экономическому и социальному развитию в регионах по обе стороны общих границ;
решение общих проблем в таких областях как окружающая среда, здравоохранение, предотвращение и борьба с организованной преступностью;	решение общих проблем в области окружающей среды, общественного здравоохранения, охраны и безопасности;
обеспечение эффективности и безопасности границ;	содействие улучшению условий и форм мобильности людей, товаров и капитала.
поощрение трансграничных контактов между людьми.	

Табл. 2. Цели ЕПС 2007-2013 и 2014-2020 гг.⁴⁸⁵

В отличие от Программного документа 2014-2020 гг., содействие установлению трансграничных контактов между людьми больше не рассматривалось как стратегическая или тематическая цель, а виделось скорее как способ достижения вышеуказанных целей⁴⁸⁶. При этом, сохранились цели по экономическому и социальному развитию приграничных регионов и решению общих проблем в различных сферах. Цель эффективного

⁴⁸⁵ European Neighbourhood & Partnership Instrument. Cross-Border Cooperation Strategy Paper 2007-2013. P. 5. Programming document for EU support to ENI cross-border cooperation (2014–2020). Op. cit. P. 4.

⁴⁸⁶ Programming document for EU. Op. cit. P.19.

функционирования границ была переформулирована в цель по улучшению мобильности людей, товаров и капитала.

Партнёры программ 2007-2013 гг. должны были опираться на список из 4 ключевых целей, установленных Стратегическим документом, и самостоятельно определить специфические приоритеты и цели, предложив их Еврокомиссии на согласование. В 2014-2020 гг. у создателей программ такая свобода выбора отсутствовала. Им было необходимо выбрать как минимум одну из трех стратегических целей и до четырех тематических целей, указанных в Программном документе. Выбор стратегических и тематических целей, отраженных в совместных операционных программах, также должен был получить одобрение Еврокомиссии, что свидетельствовало о возрастающем контроле со стороны Евросоюза.

Ожидаемые результаты от программ приграничного сотрудничества также претерпели определенную эволюцию. На момент принятия программ ЕИСП 2007-2013 гг. они представляли собой «новый подход с интегрированным финансированием, программированием и управлением, который призван внести существенные улучшения в управление программами и повысить эффективность реализации приграничного сотрудничества вдоль внешних границ ЕС»⁴⁸⁷. Запланированным результатом была реализация проектов акторами из ЕС и стран-партнеров, которые должны были играть равную роль в процессе принятия решений, а также подготовке, реализации и мониторинге мероприятий. При утверждении ЕИС 2014-2020 гг. главным ожидаемым результатом было «трансграничное воздействие», то есть четкая и измеримая выгода от реализации приграничных проектов, ответственность за достижение которой лежит на программных партнерах⁴⁸⁸. Таким образом, если на первом этапе Европейской политики соседства главным было собрать воедино и стандартизировать программы приграничного сотрудничества, а также вовлечь субнациональных партнёров на равных условиях, то на

⁴⁸⁷ European Neighbourhood & Partnership Instrument. Op. cit. P. 23.

⁴⁸⁸ Programming document for EU. Op. cit. P. 19.

следующим этапом ключевым стало обеспечение трансграничной выгоды и измеримой эффективности проектов.

В 2015 г. Еврокомиссия инициировала пересмотр ЕПС, что нашло отражение в Совместном консультативном документе «На пути к новой европейской политике соседства»⁴⁸⁹. Предлагалось внедрить новые принципы: специализация должна была обеспечить концентрацию усилий на приоритетных областях сотрудничества, гибкость – возможность использования наиболее подходящих инструментов и ресурсов, самостоятельность – расширение возможностей стран-участниц в отстаивании своих интересов, информированность – повышение осведомленности общественности о ЕПС. Важно отметить, что пересмотр осуществлялся параллельно с разработкой новой Глобальной стратегии 2016 года, подчеркивающий важность «жизнеспособности» сотрудничества⁴⁹⁰, что помогло сохранить взаимодействие даже в кризисных условиях.

Подготовка программ приграничного сотрудничества России и Евросоюза потребовала интенсивной работы, начавшейся еще в 2013 г., с привлечением широкого круга экспертов различных уровней, представляющих интересы всех заинтересованных сторон. Сразу же после завершения ратификационных процедур начинался активный этап реализации программ. Бюджет программ формировался за счет взносов стран-участниц, средств ЕС и вклада партнеров, что было направлено не только на привлечение дополнительных ресурсов, но и повышение ответственности партнеров за успешную реализацию проектов. Как и ранее, реализация программ приграничного сотрудничества сопровождалась определенным временным сдвигом, поскольку значительное время уходило на согласование программных документов, на подготовку соглашения о финансировании и реализации программы, а затем на его ратификацию на уровне стран-участниц.

⁴⁸⁹ Joint consultation paper «Towards a new European Neighbourhood Policy». 2015. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A52015JC0006> (дата обращения: 10.04.2025).

⁴⁹⁰ A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Op. cit.

В период 2014-2020 гг. между Россией и ЕС было реализовано семь программ приграничного сотрудничества ЕИС – пять программ прошлого периода и новые двусторонние программы «Россия – Польша», «Россия – Латвия», «Россия – Литва», «Россия – Эстония».

По сравнению с программами прошлых лет, эволюционировала единая система управления, став более комплексной и разветвленной. Совместный Мониторинговый Комитет (СМК)⁴⁹¹ следил за общим ходом Программы, принимал окончательные решения об отборе проектов, утверждал делопроизводственные документы. В его состав входили представители национального и регионального уровней от каждой страны-партнера, а также наблюдатель от Еврокомиссии. Национальные Органы (НО) от каждой страны-участницы отвечали за эффективное функционирование систем управления и контроля на национальном уровне и финансовое управление. Управляющий Орган⁴⁹² (УО) отвечал за большинство текущих задач, связанных с общей реализацией Программы. В качестве УО выбирался орган одной из стран-участниц. Аудиторские органы (АО) (кроме ППС «Россия–Литва») производили финансовую проверку, проверку систем управления и контроля на уровне проектов и Программы, которым помогала Группа аудиторов. Контрольные точки по надзору⁴⁹³ обеспечивали информационную помощь: предоставление информации о национальных нормах и правилах, оказание содействия УО в проведении контроля и проверок на уровне проектов, предварительный отбор и контроль качества работы независимых аудиторов. Представительства программы (бранч-офисы в ППС «Коларктик») – везде, кроме ППС «Россия–Литва» и «Россия–Латвия», оказывали содействие органам Программы в выполнении задач по управлению Программой на российской стороне. Совместный Технический Секретариат (СТС) выполнял вспомогательные функции, обеспечивая информационную поддержку

⁴⁹¹ В ППС «Россия– Польша» называется «Совместная комиссия по мониторингу».

⁴⁹² В ППС «Россия – Юго-Восточная Финляндия» называется «Орган управления».

⁴⁹³ Они же Контрольные Координационные Бюро в ППС «Коларктик» и Контрольно-консультационные центры в ППС «Карелия», «Россия-Юго-Восточная Финляндия».

партнеров проектов, оказывая содействие УО в разработке документации, направляя отчеты о реализации программ национальным органам, осуществляя мониторинг и оценку проектов, а также оказывая помощь в поиске партнеров и подготовке проектных предложений. Совместный отборочный комитет (СОК) (в ППС «Карелия» и «Россия – Юго-Восточная Финляндия») создавался Совместным мониторинговым комитетом для первичного отбора проектов. Региональные экспертные группы (РЭГ) и сторонние эксперты работали в каждой стране-участнице ППС «Коларктик», чтобы проводить оценку качества и релевантности проектных заявок.

Анализ структуры управления программами приграничного сотрудничества 2014-2020 гг. выявил преемственность с предшествующим этапом (2007-2013 гг.), выраженную в сохранении основных элементов, таких как Объединённый управляющий орган и Объединённый комитет по мониторингу, что свидетельствует о стабильности и эффективности применяемых механизмов управления. Как и ранее, роль Управляющего Органа выполняли органы центрального или регионального уровня, преимущественно из стран ЕС. Однако, в отличие от предыдущего периода, Объединённый комитет по отбору был упразднен (за исключением ППС «Карелия» и «Россия – Юго-Восточная Финляндия»), а его функции были перераспределены между другими структурами, что было направлено на оптимизацию административных процессов.

В то же время, наметилась тенденция к расширению присутствия органов Программы на территории стран-участниц: усилилось вовлечение национальных органов, функционировали контрольные точки по надзору, представительства Программ и бранч-офисы. Функции финансового контроля осуществлялись разветвленной сетью аудиторских органов. Наряду с этим, в программе «Коларктик» сохранялись региональные экспертные группы, а в программах с Литвой, Латвией, Эстонией и Польшей – Совместный Технический Секретариат, что обеспечивало учет региональной специфики и преемственность с прежними подходами к организации сотрудничества.

*Проектная деятельность в рамках программ приграничного сотрудничества
2014-2020 гг. и планирование программ 2021-2027 гг.*

В рамках анализа механизмов реализации программ приграничного сотрудничества 2014-2020 гг. и планирования программ на 2021-2027 гг. необходимо рассмотреть эволюцию проектной деятельности по сравнению с прошлыми этапами сотрудничества, а также рассмотреть специфику реализации проектов в условиях новых вызовов и ограничений.

Программа «Коларктик» обладала особой значимостью для России ввиду ее вклада в развитие Арктического региона – сферы повышенного внимания Российской Федерации с точки зрения реализации суверенитета и национальных интересов, о чем свидетельствовала и появившаяся в 2013 г. Стратегия развития Арктической зоны РФ до 2020 года. В данном документе международное сотрудничество, включая приграничное, было определено как одно из приоритетных направлений развития и обеспечения национальной безопасности Арктической зоны РФ⁴⁹⁴. Объединяя усилия сразу четырех стран-партнеров, программа внесла существенный вклад в совместное решение локальных проблем жителей приграничных регионов, расположенных в Арктической зоне и прилегающих территориях.

В рамках программы «Коларктик» было реализовано 44 проекта, количество партнёров – 165⁴⁹⁵. Большинство проектов (9) касалось направления «Сельское хозяйство, рыболовство и лесное хозяйство». Большинство проектов были связаны с сохранением биоразнообразия, бережного природопользования и обмена технологиями, например, «Агролесоводство в Баренцевом регионе» (разработка новых технологий), «KFR» (переработка пищевых продуктов), «CoASal» и «SALMUS» (сохранение атлантического лосося); «ARCTAQUA» (трансграничные инновации в арктической аквакультуре). 6 проектов было посвящено

⁴⁹⁴ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года: утв. Президентом РФ 20.02.2013 № Пр-346. URL: <https://docs.cntd.ru/document/499002465> (дата обращения: 30.04.2025).

⁴⁹⁵ Здесь и далее представлены данные с сайта Кеер.eu. (дата обращения: 30.01.2025).

управлению природными и антропогенными угрозами: «SafeWind» (ветроэнергетика), «CB4BC» (снижение выбросов черного углерода), «NITRGONE» (удаление соединений азота), «DROSAMO» (беспилотные системы мониторинга безопасности для арктической горнодобывающей промышленности), «HazArctic» (изучение гео-био-опасности в Арктическом регионе). Кроме этого, большой пласт проектов был посвящен устойчивости и экологичности, востребованны были направления «водный менеджмент», «устойчивое управление природными ресурсами», «отходы и загрязнения», «водные пути, озера и реки». Так, хотя проекты и были направлены на достижение четырех различных тематических целей, практически все они вносили вклад в охрану окружающей среды региона. Данный факт подтверждает итоговое оценивание программы, согласно которому проекты внесли значительный вклад в обеспечение экологической устойчивости, экономическое и экологическое сотрудничество, улучшение инфраструктуры и трансграничное сотрудничество⁴⁹⁶. Преобладание проектов данной направленности было обусловлено их соответствием стратегическим целям России в Арктике, в частности, развитию эффективного освоения природных ресурсов и сохранению окружающей среды путем реализации приграничного сотрудничества⁴⁹⁷, а также ориентацией ЕС на развитие зеленых технологий.

В рамках программы «Карелия» был реализован 61 проект силами 173 партнёров. Наибольшее количество проектов было реализовано по направлению «культурное наследие и искусство» (16). К примерам можно отнести проекты «Карельская сеть арт-резиденций и арт туризм», «Этноархитектура Фенноскандии в XXI веке» (сохранение деревянной архитектуры), «CULTURE OPEN» (создание новых устойчивых инклюзивных культурных сервисов), «LOKKI» (развитие локальных кинематографических ресурсов), «Большая музыка для малых городов», «Театральный перекрёсток».

⁴⁹⁶ Ex-post evaluation of the Kolarctic ENI CBC 2014-2020 Programme. Oxford Research. 2024. P. 53.

⁴⁹⁷ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации. Указ. соч. III. Приоритетные направления развития и основные мероприятия.

Проекты способствовали популяризации музыки, театрального искусства, созданию новых этнокультурных и туристических продуктов, усилению взаимодействия культуры и бизнеса в трансграничной зоне, развитию образования, сервисов и услуг в сфере культуры. 9 проектов было реализовано по направлению «Кластеризация и экономическое сотрудничество», например, проекты «Продвижение приграничного бизнеса по строительству из дерева», «Карелия eПро Микро» (стимулирование экономики), «Logroad» (строительство лесных дорог), «SpeakBusiness» (повышение навыков бизнес-менеджмента). Как видно из примеров, большинство проектов касалось либо развития бизнеса в конкретной сфере, либо в целом установления контактов среди приграничного бизнес-сообщества. Также активно реализовывались проекты по направлениям «водный менеджмент» (7), «сельское хозяйство, рыболовство и лесное хозяйство» (6), «МСП и предпринимательство» (6), «туризм» (6).

Параллельно важным органом регионального сотрудничества являлся одноименный еврорегион «Карелия», который играл значимую роль в формировании стратегического подхода к трансграничному взаимодействию. Еврорегион имел собственную Стратегию приграничного сотрудничества до 2020 года, территориально совпадающую с Программой «Карелия», и активно участвовал в подготовке и реализации последней. Приоритеты Еврорегиона (инфраструктура, экономика, социальная сфера, здравоохранение, культура, образование, экология, человеческий капитал) перекликались с приоритетами Программы, а эффективный диалог обеспечивался благодаря представленности одних и тех же организаций в комитетах Программы и в Исполкоме еврорегиона «Карелия»⁴⁹⁸.

Итоговая оценка реализации программы подтвердила достижение поставленных целей, при этом в ряде случаев наблюдалось их превышение, особенно по показателям, отражающим вовлеченность участников и

⁴⁹⁸ Программа приграничного сотрудничества «Карелия». Совместный программный документ 2014–2020. 2015. С. 30-31.

предприятий. Вместе с тем, отставание наблюдалось по количеству реализованных проектов, направленных на выявление и устранение торговых барьеров, создание новых предприятий в секторе культуры, количеству конкретных действий для выявления и снижения угроз биоразнообразию и количеству конкретных мероприятий по развитию железнодорожной инфраструктуры⁴⁹⁹. Таким образом, достичь более специфических показателей в отдельных сферах было сложнее, чем в целом повысить участие людей и предприятий в сотрудничестве. Признавая положительный вклад программы «Карелия» в развитие региона, стоит отметить снижение ее значимости в период 2014-2020 гг. по сравнению с предыдущим периодом (2007-2013 гг.), что было обусловлено как ограниченностью доступных ресурсов, так и слабой интеграцией целей программы с региональными стратегиями развития⁵⁰⁰. Кроме того, параллельное функционирование еврорегиона «Карелия», отличающегося более тесной интеграцией между партнерами, могло приводить к тому, что результаты регионального развития, достигнутые благодаря программе, казались менее заметными.

В рамках программы «Россия – Юго-Восточная Финляндия» был реализован 71 проект, количество партнёров – 172. Образование стало самым популярным направлением программы (16 проектов). Проекты предполагали обучение в различных сферах и затрагивали школьное и университетское образование («POETA», «SuShi»), экологическое образование («GET READY»), строительство («BIM-ICE»), ИТ-образование («Nesttec», «CroBoDDIT», «INFOSPHERE»), сельское хозяйство («BioCom»), синергию высшей школы и компаний («TWIN CAMPUS», «NPBSF»), культурные продукты и услуги («EDUCRO»), автомобилестроение («Race4Scale»). 11 проектов было посвящено МСП и предпринимательству. Проекты были направлены на развитие бизнес-сообществ («STARTUP CONNECT»,

⁴⁹⁹ Ex-post Evaluation of the Karelia ENI CBC 2014-2020 Programme. TK-Eval Final Evaluation Report. 20.12.2023. P. 52.

⁵⁰⁰ Ibid.

«Cata3Pult», «King's Renaissance» и т.д.) и распространение новых знаний и технологий («INCROBB» (развитие устойчивой модели управления бизнесом), «EDUCRO» (развитие технологий на рынке культурных продуктов), «RFLSP» (высокотехнологичные решения в медико-биологической сфере) и т.д.). 10 проектов касалось развития туризма. Например, «BizCycle» (вело- и экотуризм), «ViVu» (устойчивый туризм, например, эко маршруты по Вуоксе), «30 Miles RusFin» (яхтенный туризм) «Corridor» (туристический коридор Санкт-Петербург – Сайма), «Vector-SPORT» (спортивный туризм). 9 проектов было реализовано в сфере транспорта и мобильности, например, соединение Выборга, Санкт-Петербурга и Котки морскими маршрутами, разработка водных путей озер Сайма и Волго, повышение пропускной способности КПП в Иматре, Париккала, Валимаа, Вайниккала. Также многие проекты касались направлений, связанных с устойчивым природопользованием («водный менеджмент», «отходы и загрязнения», «устойчивое управление природными ресурсами» и т.д.). Итоговая оценка реализации программы выявила в целом успешное достижение поставленных целей, а в ряде случаев даже их перевыполнение. В частности, были превышены плановые показатели по приоритетам «количество вовлеченных лиц и предприятий», однако не в полной мере был достигнут показатель по реконструкции дорог вблизи КПП и самих КПП⁵⁰¹.

Анализ долгосрочных результатов всех трех программ с участием России и Финляндии позволяет выявить основные группы достижений: улучшения и решения в учебе и обучении, инвестиции в рамках проектов, возникновение и использование сетей сотрудничества⁵⁰². В частности, в программе «Россия–Юго-Восточная Финляндия» образование стало самым популярным направлением, что обусловило выделение достижений в учебе и обучении как долгосрочный результат программы. Также многие проекты,

⁵⁰¹ Ex post Evaluation of The South-East Finland - Russia CBC 2014-2020. TK-Eval. Evaluation Report. 31.5.2024. P. 57-63.

⁵⁰² См.: Ex post Evaluation of the Karelia. Op. cit. P. 54.

реализованные в рамках всех трех программ, были направлены на создание и поддержание институтов сотрудничества, о чем свидетельствует большее количество партнеров, вовлеченных в программы с участием Финляндии (509 партнеров), по сравнению с программами со странами Прибалтики и Польшей (380 партнеров). Во всех трех программах ведущую роль играли образовательные и исследовательские организации, что отражало тенденцию к усилению их субъектности в международных отношениях и региональном сотрудничестве⁵⁰³. Развитие образования было включено в национальные интересы РФ, развитие которого, в том числе, обеспечивается установлением международных связей в науке и образовании⁵⁰⁴. Важность инновационно-технического потенциала и образования была закреплена в Стратегиях социально-экономического развития Санкт-Петербурга, Ленинградской области и Республики Карелии. В последней, в частности, подчеркивается значимость научно-технического взаимодействия региона со странами севера Европы и Европейского союза⁵⁰⁵. В целом, российской стороной данное сотрудничество рассматривается не только как возможность получения европейского опыта, но и все больше как инструмент продвижения собственных теоретических и практических разработок, основанных на фундаментализме российской науки. Кроме образовательных организаций, в программе «Россия – Юго-Восточная Финляндия» также активно участвовали общественные организации, а представителей частного сектора было немного⁵⁰⁶. Зато в программе «Карелия» и «Коларктик» активно участвовали частные компании и субнациональные органы власти.

⁵⁰³ Телегина Г.В., Штыкова Н.В. Университет в глобальном мире: новая миссия? // Университетское управление: практика и анализ. 2005. №5. С. 63-67.

⁵⁰⁴ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420327289> (дата обращения: 10.05.2025).

⁵⁰⁵ Стратегия социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2030 года: утв. распоряжением Правительства Республики Карелия от 29.12.2018 № 899р-П. <https://docs.cntd.ru/document/465420565> (дата обращения: 10.05.2025).

⁵⁰⁶ Ex-post Evaluation of The South-East Finland – Russia. Op. cit. P. 57-63.

В программе «Россия – Эстония» был реализован 71 проект 131 партнёрами. Наибольшей популярностью пользовались проекты по направлению «культурное наследие и искусство» (17). Например, «BestNest» (развитие ремесленничества в Выру и Пскове), «MilHer» (популяризация военного наследия в Ида-Вирумаа и Виймси), «Narva-Ivangorod Castles 2» (развитие ансамбля крепостей Нарва-Ивангород, 2-й этап), «River Promenades III» (развитие прибрежной охранной зоны в Нарве/Эстонии и Ивангороде/России, 3-й этап), а также проекты по развитию сотрудничества в целом («Connecting Through Music», «CuNaHe», «Heritage Teaching» и т.д.). Как можно заметить, некоторые проекты являлись продолжениями предыдущих инициатив. На втором месте по востребованности были проекты в сфере «МСП и предпринимательство» (14), например, проекты развития МСП сельского хозяйства, ремесленничества, традиционного предпринимательства, повышения бизнес-навыков молодежи, продвижения местной продукции, развития кластера кино и театра. 10 проектов было реализовано по направлению «устойчивое управление природными ресурсами» и охватывали повышение потенциала охраны окружающей среды, оценку опасных хим. веществ в восточной части Финского залива, защиту водоемов, использование ресурсов реки Нарва от Чудского озера до Балтийского моря.

Согласно итоговой оценке, в программе были достигнуты показатели цели «охрана окружающей среды, смягчение последствий изменения климата и адаптация к ним», а также большинство показателей цели «поддержка местных и региональных органов управления» и «развитие бизнеса и МСП». Долгосрочные преимущества программы для регионов можно разделить на такие группы как улучшение социальной сплоченности и создание сообществ; сохранение культуры и региональное сотрудничество; экономическое и экологическое воздействие, что обусловлено культурной и экономической ориентацией большинства проектов, которые также укрепляли социальные связи в регионе. Программа была высоко оценена за свою региональную значимость, поскольку она способствовала созданию прочной основы для

дальнейшего сотрудничества, повысила профессионализм участников, сформировала партнерские отношения, предоставила небольшим муниципалитетам доступ к опыту и ресурсам более крупных партнеров, а также улучшила навыки управления сложными международными проектами. Программа являлась единственным столь эффективным механизмом поддержки аналогичных инициатив в регионах-участниках⁵⁰⁷. Проекты программы способствовали укреплению межличностных связей, сохранению культурного наследия, поддержке традиционного бизнеса и природопользования, а крупные инфраструктурные проекты сыграли ключевую роль в достижении региональных целей, обеспечив комплексную поддержку развития ключевых региональных структур, что было бы невозможно в условиях ограниченного национального финансирования⁵⁰⁸.

Программа «Россия – Литва» реализовала 38 проектов, в которых приняли участие 80 партнёров. Большинство проектов (18) было реализовано по направлению «культурное наследие и искусство». Проекты были направлены на развитие контактов в сфере культуры («Межкультурное общение», «Адаптация морского наследия для развития культуры и культурных сетей с целью развития туризма», «Культурное наследие в приграничном регионе для туризма и сотрудничества»), сохранение историко-культурного наследия в города Шилале, Советске, Славске, Алитусе, на Куршской косе, в Западной Литве и Калининградской области в целом. 14 проектов было реализовано по направлению «туризм». Многие из них попали и в направление «культурное наследие и искусство». Данные проекты касались сохранения культурного и природного наследия в отдельных районах, они были направлены на интенсификацию туризма и усиление приграничного сотрудничества. Так, регион обладает таким уникальным активом, как Куршская коса, привлекающим значительный туристический поток, что было

⁵⁰⁷ Op. cit. P. 44-46.

⁵⁰⁸ Kaldur K., Jurkov K., Aavik A.-L., Pesti M., Kivistik K. Op. cit. P. 41-46.

особенно ценно для развития природного туризма. Также многие проекты (11) были посвящены здоровью и социальным сервисам, например, проекты по улучшению качества медицинских и социальных услуг в Калварии и Озерске, муниципалитете Казлу, Руда и Гусевском городском округе, в городах Балтийск и Шилале, в городах Пагегяй и Советск, в городах Гвардейск и Крестинга.

В рамках программы «Россия – Латвия» было реализовано 36 проектов силами 97 партнёров. Самое востребованное направление – «туризм» (12 проектов). Проекты предполагали развитие туристических маршрутов и повышение туристической привлекательности в таких местах как Рундале, Рауна, и Ропша; муниципалитеты Бауска и Смилтене; города Лудза и Себеж; Резекне и Псков. При этом, акцент был сделан на попытке связать туристические места обеих стран общими маршрутами для формирования трансграничного туристического пространства и привлечению туристов в регион за счет создания комплексных предложений. Также популярностью пользовалось направление «культурное наследие и искусство» (10), например, были воплощены проекты по поддержке ремесленничества («HOBBY – BUSINESS», «Crafts», «Crafts 2.0»), развитию неблагополучных районов («Urbex»), продвижению природных объектов («NewLINE», «Spirit of Nature»). 7 проектов были посвящены развитию МСП и предпринимательства. Среди таких проектов можно отметить инициативы по развитию бизнес-среды в Видземском, Латгальском, Рижском, Земгальском, Псковском регионах, расширение бизнес-контактов на базе местных библиотек («Not just books», «Not just books II»), поддержка женского бизнес-сообщества («EWA»).

В рамках программы «Россия– Польша» был осуществлен 31 проект и задействовано 73 партнёра. Больше всего проектов (13) было осуществлено в сфере культурного наследия и искусства, например, «Балтийская Одиссея» (создание общего историко-культурного пространства), «Гижицко и Советск» (сохранение исторического, культурного и природного наследия на приграничных территориях), «Heritage parks» (возрождение культурно-

исторического ландшафта малых городов Ладушкин (Россия) и Млынары (Польша)), «Музеи через границы. Фаза II», «2 Корабля –единое море» (сохранение кораблей музеев «Солдек» и «Витязь»), «Очарование севера» (развитие событийного туризма Олецко и Гусева). Примечательно, что в данных проектах акцент делался на использовании общего исторического наследия для создания единого культурно-туристического пространства. Также проекты зачастую являлись продолжением ранее реализованных инициатив, что свидетельствовало об устойчивости проектов и их востребованности. 7 проектов было реализовано по направлению «туризм»: создание туристской инфраструктуры в городах Элк, Озёрск, Старэ, Юхи, веломаршруты через города Калининградской области: Светлогорск, Пионерский и Зеленоградск, развитие трансграничного туризма в Светлогорском и Щитненском районах, развитие туристско-рекреационного потенциала и водного туризма в городах Светлый и Мальборк. Также 7 проектов было посвящено водному менеджменту, к примеру, сокращению загрязнений и развитию инфраструктуры для чистой окружающей среды в гмине Залево и Багратионовском городском округе; в Осташево и Черняховске; в гмине Старые Юхи и Озерском районе; в Гурьевске и Млинарах; в Милаково и Гусеве.

Программы России со странами Прибалтики и Польшей традиционно ориентировались на культурно-туристическую направленность проектов, которая стала доминирующей в программах 2014-2020 гг. Многие проекты реализовывались на стыке охраны окружающей среды, туризма и защиты водных ресурсов и были связаны с развитием акватории Балтийского моря и использованием его потенциала при реализации туристических маршрутов. При этом, в программе «Россия – Эстония» и «Россия – Латвия» значимую роль начали играть проекты по развитию предпринимательства, переняв опыт российско-финского взаимодействия. Также значимое внимание уделялось охране окружающей среды (ППС «Россия – Эстония» и «Россия – Польша») и развитию социальной сферы (ППС «Россия – Литва»). Несмотря на

положительное влияние приграничного сотрудничества, по оценкам О.Н. Копытовой и Т.В. Петровой, реализация программ сталкивалась с кадровыми и финансовыми трудностями, длительными процедурами принятия решений и разрывом сроков между реализацией программ и проектов, а также необходимостью совершенствовать нормативно-правовую базу в России, касающуюся приграничного сотрудничества⁵⁰⁹.

Также важно отметить, что реализация проектов по программам приграничного сотрудничества 2014-2020 гг. продолжалась и после условного окончания программ в 2020 г., так как они осуществлялись с определенным временным сдвигом. Так, завершение многих проектов планировалось на 2021-2023 гг., а некоторые из них только начали свою деятельность в 2021-2023 гг., самые последние заканчивались в декабре 2023 г. Более того, велось активное взаимодействие по подготовке новых программ приграничного сотрудничества. В своем интервью в январе 2020 г. постпред РФ при ЕС В.А. Чижов отметил, что односторонние рестриктивные меры ЕС в отношении России не затронут программы приграничного сотрудничества – данная деятельность специально сохранится по договоренности сторон⁵¹⁰. В этот период были разработаны проекты совместных операционных документов на 2021-2027 гг. В рамках их подготовки проводились как очные, так и онлайн публичные слушания, консультации для партнеров проектов, заседания программного комитета и стратегическая экологическая оценка предстоящих программ, информация о которых публиковалась на соответствующих сайтах. Данный факт подтверждает сохранение приграничного сотрудничества в качестве сферы «избирательного взаимодействия» между Россией и

⁵⁰⁹ См.: Копытова О.Н., Петрова Т.В. Приграничное сотрудничество в Псковской области на современном этапе // Научные горизонты. 2018. № 7(11). С. 37.

⁵¹⁰ РФ и ЕС готовят семь программ приграничного сотрудничества на 2021-2027 годы. 28 января 2020. Портал РСМД. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/rf-i-es-gotovyat-sem-programm-prigranichnogo-sotrudnichestva-na-2021-2027-gody/> (дата обращения: 10.04.2025).

Евросоюзом, направленного на достижение конкретной трансграничной выгоды, несмотря на существующие политические разногласия.

Подводя итог проектной деятельности, стоит отметить, что наиболее востребованными стали направления – «культурное наследие и искусство» и «туризм». Значительное количество проектов было посвящено развитию МСП и предпринимательства, кластеризации и экономическому сотрудничеству, образованию, управлению природными ресурсами и водному менеджменту. Примечательно, что большинство проектов носили междисциплинарный характер, затрагивая одновременно несколько направлений, особенно в сферах культурного наследия, туризма, развития МСП и предпринимательства. Долгосрочными результатами проектов стали новые образовательные решения, привлечение инвестиций, появление региональных сетей сотрудничества, повышение социальной сплоченности, сохранение культуры, а также экономическое и экологическое воздействие – однако на них негативно повлияли внешние факторы: пандемия COVID-19 и ухудшение российско-европейских отношений.

Проекты в среднем объединяли от трех до пяти партнеров, что несколько меньше, чем в предыдущий период, однако это можно объяснить переходом к двусторонним программам, что, тем не менее, не снизило эффективности деятельности. В программах с участием Финляндии было вовлечено большее количество партнеров, чем в программах со странами Прибалтики и Польшей. Большинство из них было представлено образовательными и исследовательскими организациями. В программе «Россия – Юго-Восточная Финляндия» также активно участвовали общественные организации⁵¹¹, в программах «Карелия» и «Коларктик» – частные компании и субнациональные органы власти. В программах с Прибалтикой и Польшей шире всего были представлены органы местного самоуправления, а также активно вовлекались культурные и образовательные учреждения, что объясняется соответствующей

⁵¹¹ Ex post Evaluation of The South-East Finland – Russia. Op. cit. P. 57-63.

направленностью проектов. В ППС «Россия – Литва» заметную роль играли медицинские учреждения, что было связано с большой долей проектов в сфере здравоохранения и социального обеспечения. Так, наиболее распространенными участниками являлись муниципальные власти, что подтверждает основополагающую роль субнациональных акторов в приграничном сотрудничестве, и образовательные организации, что связано с их возрастающим значением в международном взаимодействии и реализацию национальных интересов России в сфере образования. По оценкам А.Б. Себенцова, около половины проектов инициировались российскими партнерами⁵¹², что свидетельствует о реализации принципа партнёрства на практике и симметричности сотрудничества.

По сравнению с программами 2007-2013 гг., с 2014 г. национальные органы власти были наделены большей ответственностью, так как появились новые обязанности, требующие создания национальной части системы управления и контроля в каждой стране. Новаторством стало введение тематических целей для сужения тематической направленности программ и усиление точечного воздействия проектов. За годы своего существования программы стали институционально оформленным и неотъемлемым элементом приграничных отношений между Россией и ЕС. Их деятельность оценивалась позитивно, отмечалось, что все или почти все показатели достигнуты, а также в отдельных случаях были перевыполнены. Тем не менее на программно-проектном уровне существовали кадровые и финансовые трудности, длительные процедуры принятия решений, разрыв сроков между реализацией программ и проектов. Воздействие программ на региональное развитие оценивалось по-разному – как однозначно позитивно (ППС «Россия – Юго-Восточная Финляндия»), так и критически, признавая ограниченные ресурсы программы и ее слабую связь с целями региональных программ развития (ППС «Карелия»). На национальном уровне отмечалась

⁵¹² *Sebentsov A.B.* Op. cit. (Cross-border cooperation on the EU-Russian borders: results of the program approach // Geography, environment, sustainability). P. 81.

необходимость совершенствования российской нормативно-правовой базы⁵¹³, а также затяжной процесс ратификации соглашений. На глобальном уровне негативное влияние оказывала пандемия COVID-19 и ухудшение российско-европейских отношений. Приграничное сотрудничество, пережив кризис 2014 года, утратило свою «жизнеспособность» в 2022 г., когда по решению Еврокомиссии программы с Россией были заморожены, выплаты по проектам прекращены, а контакты с управляющими органами приостановлены.

В заключение **третьего параграфа** стоит отметить следующее. Трансформация Европейского инструмента соседства и партнерства в Европейский инструмент соседства в 2014 году отразила стремление к повышению эффективности управления и адресному предоставлению помощи, о чем свидетельствовал переход от многосторонних к преимущественно двусторонним программам. По сравнению с 2007-2013 гг., ключевой задачей стало достижение измеримой трансграничной выгоды и повышение эффективности проектной деятельности. Программы, получив в целом положительную оценку и продемонстрировав достижение поставленных целей, оказывали положительное влияние на региональное развитие, способствуя укреплению связей, сохранению культуры, а также созданию новых образовательных решений, однако дальнейшее сотрудничество было затруднено внешними факторами – COVID-19 и ухудшением отношений России и Евросоюза, а затем заморожено в 2022 г.

Резюмируя основные положения **третьей главы**, можно заключить следующее. К 2007 году в отношениях России и ЕС сформировались предпосылки для повышения роли России, что нашло отражение как во внешнеполитических инициативах, так и во внутренних факторах развития. Период 2007-2013 гг. можно охарактеризовать как этап формирования симметричного партнерства, выразившегося в укреплении позиций России в двусторонних отношениях с ЕС и расширении ее участия в управлении

⁵¹³ Копытова О.Н., Петрова Т.В. Приграничное сотрудничество в Псковской области на современном этапе // Научные горизонты. 2018. № 7(11). С. 37.

программами приграничного сотрудничества. Несмотря на приверженность ЕС принципу «политической обусловленности», тематика программ соответствовала стратегическим интересам России, а формат равноправного партнерства стимулировал заинтересованность РФ во взаимодействии с ЕС.

События 2014 года, связанные с ситуацией в Украине и вхождением Крыма в состав России, стали переломным моментом, приведшим к резкому ухудшению политического диалога, введению санкций и заморозке ряда каналов взаимодействия. Тем не менее, период 2014-2022 гг. стал этапом «жизнеспособности» приграничного сотрудничества в условиях ухудшения отношений России и Евросоюза. Стороны, осознавая важность решения приграничных проблем и стремясь избежать полной изоляции, сохранили данный формат в рамках «избирательного взаимодействия». Сохранению приграничного сотрудничества способствовало заинтересованность ЕС в стабильности приграничных районов, стремление России к их социально-экономическому развитию, а также усилия субнациональных акторов и сохранение межличностных контактов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволило проанализировать трансформацию приграничного сотрудничества Российской Федерации и Европейского союза с 1994 по 2022 год, выявить основные этапы его эволюции и охарактеризовать их с учётом исторической ретроспективы.

Анализ концептуальных основ регионального взаимодействия показал, что «приграничное сотрудничество» представляет собой комплексное понятие, тесно связанное с пониманием терминов «граница», «приграничные территории», «регион», «еврорегион» и «трансграничное сотрудничество». В диссертационном исследовании под ним предлагалось понимать согласованные действия субнациональных акторов сопредельных территорий, направленные на укрепление добрососедства и развитие приграничных регионов. Специфические черты, отличающие приграничное сотрудничество от других видов международного взаимодействия, могут быть описаны по схеме «пространство – участники – мотивация». Приграничное сотрудничество, реализуемое на сопредельных территориях, характеризуется территориальной близостью и общностью положения регионов, а также наличием государственной границы (пространство). Ключевую роль в нем играют субнациональные акторы, преимущественно представленные государственными органами власти, при участии негосударственных структур (участники). Данное сотрудничество, основанное на добровольных началах, направлено на взаимовыгодное решение общих проблем и повышение уровня жизни жителей приграничных территорий (мотивация).

Важным условием успешного осуществления приграничного сотрудничества является эффективная нормативно-правовая база. В Российской Федерации в 1990-2020-х гг. была сформирована разветвленная система нормативно-правового регулирования, закрепившая понятие «приграничное сотрудничество» и определившая его в качестве инструмента реализации региональной и внешнеэкономической политики. Особенность

данного подхода заключалась в реализации приграничного взаимодействия не только для стимулирования экономического развития регионов, но и для обеспечения национальной безопасности, укрепления суверенитета и территориальной целостности России. В Евросоюзе нормативно-правовое регулирование характеризовалось высокой степенью детализации и опиралось на обширный комплекс документов, разрабатываемых с участием заинтересованных сторон разного уровня. Региональная политика ЕС прошла путь от простой политики перераспределения к политике сплочения, основанной на программном подходе, учитывающим специфические особенности регионов и предполагающим активное участие субнациональных акторов. Из этой политики «выросли» программы приграничного сотрудничества, в которых начали принимать участие северо-западные регионы России сперва в формате программ «Интеррег», а затем в рамках программ приграничного сотрудничества Европейской политики соседства. При этом внешняя помощь была связана с реализацией принципа «политической обусловленности» и продвижением собственных политических интересов ЕС. Российско-европейское сотрудничество подкреплялось комплексом совместных документов, ключевым из которых стало Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве 1994 г., а также серией межгосударственных, межрегиональных и межмуниципальных соглашений. С одной стороны, региональное сотрудничество развивалось в фарватере российско-европейских отношений на высшем уровне. С другой стороны, падение интенсивности сотрудничества после событий 2014 г. на уровне РФ-ЕС не вызвало значительного снижения приграничной активности, что свидетельствует как об относительной деполитизации приграничного сотрудничества, так и о роли субнациональных акторов в сохранении регионального взаимодействия.

Приграничное сотрудничество формируется на основе культурной общности и исторических связей. Истоки российско-европейского приграничного сотрудничества восходят к взаимодействию СССР и

Европейского экономического сообщества (ЕЭС). В XX веке оно эволюционировало от взаимного неприятия к установлению сотрудничества, выразившемуся в подписании в 1989 г. Соглашения о торговле и коммерческом и экономическом сотрудничестве между СССР и ЕЭС, которое стало основой для будущих отношений России и ЕС. Приграничное сотрудничество в советский период охватывало внешнеэкономическую деятельность, ограниченный туризм и побратимские отношения между городами, оставаясь под строгим контролем государства. Специфика приграничных контактов определялась внешнеполитическим контекстом: в отношениях с Польшей, как страной социалистического лагеря, помимо практического сотрудничества, акцент делался на поддержании идеологической общности и принципов социализма. В отношениях с Финляндией фокус был направлен на экономическую выгоду и добрососедство с учетом исторической и культурной общности, связанной с проживанием финно-угорских народностей в Республике Карелия. В советско-норвежских и советско-шведских отношениях региональные вопросы в основном касались проблем делимитации морских пространств, рыболовства и приграничной торговли. Так, приграничное сотрудничество служило инструментом поддержания диалога и реализации практических интересов.

За 1994-2022 гг. приграничное сотрудничество Российской Федерации и Европейского союза претерпело значительные изменения. С 1994 и до 2006 г. происходил поиск форматов взаимодействия и институционализация приграничного сотрудничества на основе заключения Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве (1994 г.) и практических европейских инструментов («Тасис» и «Интеррег»). 2007 год отличался усилением роли России на мировой арене, что выразилось во внешнеполитических инициативах (продвижение «общих пространств», трансформация «Северного измерения» в равноправное партнёрство, Мюнхенская речь В.В. Путина о намерении проводить более самостоятельную внешнюю политику), во внутреннем экономическом росте и политической стабильности, а также

переходе к равноправному участию в программах приграничного сотрудничества. Можно выделить четыре ключевых периода приграничного сотрудничества, определенных на основе влияния внешних исторических факторов, изменений в нормативно-правовой базе, а также трансформации приоритетов и задач России и Евросоюза.

Период 1994-1999 гг. характеризуется формированием институциональных основ и нормативно-правовой базы в условиях общего стремления к установлению диалога, отправной точкой которого стало заключение Соглашения о партнерстве и сотрудничестве в 1994 г. Однако уже к 1999 году проявились различия в стратегических приоритетах сторон: ЕС делал акцент на интеграции России в европейское пространство, в то время как Россия была нацелена на обеспечение государственного суверенитета и рассматривала себя как равнозначного партнёра, способного вносить вклад в укрепление безопасности в Европе. Программы «Тасис» и «Интеррег» являлись ключевыми инструментами приграничного взаимодействия и были направлены на знакомство с соседями и решение общих задач. Несмотря на то, что их результативность ограничивалась принципом «политической обусловленности», финансовыми диспропорциями и трудностями координации, реализованные проекты способствовали формированию трансграничных сетей, углублению взаимодействия и социокультурному обмену, а также оказали хотя и ограниченное, но положительное влияние на приграничные регионы.

В 2000-2006 гг. фиксируется этап усиления прагматизма в приграничном сотрудничестве. Евросоюз пытался обеспечить безопасность и стабильность на «старых» и «новых» границах через региональное сотрудничество. Участие Российской Федерации в программах приграничного сотрудничества, а также инициирование стратегического партнёрства с ЕС на основе «общих пространств», было обусловлено реализацией внешнеполитических приоритетов. В то же время, мотивация субнациональных приграничных акторов была более практикоориентированной: для них проекты становились

инструментом решения насущных проблем в сфере природопользования, развития инфраструктуры, образовательного обмена, сохранения культурных ценностей, развития туризма и экономического потенциала. Запущенная в 2004 году Европейская политика соседства была нацелена на устранение предшествующих недостатков и смогла достичь успехов в реализации значительного числа программ и проектов. Несмотря на положительные результаты, сохранялись проблемы, связанные с сложной системой финансирования и дисбалансом в отношениях между партнерами.

Период 2007-2013 гг. можно охарактеризовать как этап формирования симметричного партнерства, выразившегося в укреплении позиций России в отношениях с ЕС и расширении ее участия в управлении программами приграничного сотрудничества. Внедрение Европейского инструмента соседства и партнерства в 2007 г. ознаменовало переход к единому источнику финансирования и более четкому распределению ответственности. Несмотря на достигнутые успехи, такие как финансирование программ российской стороной и совершенствование системы управления, реализация программ сопровождалась рядом проблем. Ключевыми из них являлись: недостаточное финансирование, административные сложности, трудноизмеримые результаты проектов и негативное влияние геополитических факторов. Хотя ЕС сохранил приверженность принципу «политической обусловленности», тематика программ соответствовала стратегическим интересам России, а формат равноправного партнерства стимулировал заинтересованность РФ в данном взаимодействии.

События 2014 года, связанные с ситуацией в Украине и вхождением Крыма в состав РФ, охладили отношения России-ЕС и привели к заморозке ряда каналов взаимодействия. Тем не менее, период 2014-2022 гг. стал этапом «жизнеспособности» приграничного сотрудничества в условиях ухудшения отношений России и Евросоюза. Стороны, осознавая важность совместного решения приграничных проблем и стремясь избежать полной изоляции, сохранили данный формат в рамках «избирательного взаимодействия». Этому

способствовала заинтересованность ЕС в стабильности приграничных районов, стремление России к социально-экономическому развитию территорий, негативные последствия санкционной политики для обеих сторон, усилия отдельных государств (например, Финляндии) и субнациональных акторов в поддержании каналов взаимодействия, а также осознание взаимной экономической, географической и политической взаимозависимости. По сравнению с 2007-2013 гг., ключевой задачей стало достижение измеримой трансграничной выгоды и повышение эффективности проектной деятельности. Программы оказали положительное влияние на региональное развитие, однако дальнейшее сотрудничество было затруднено внешними факторами – COVID-19 и ухудшением отношений России-Евросоюза, а затем заморожено в 2022 г.

К особенностям приграничного сотрудничества России и Евросоюза за весь период исследования можно отнести следующие черты. Во-первых, в конце 1990-х гг. характер отношений России и ЕС отличался постепенным смещением приоритетов с декларируемой ценностной близости к более прагматичному и функциональному сотрудничеству, что нашло отражение как в правовых документах, так и в практической ориентации программ приграничного сотрудничества. Во-вторых, в конце XX – начале XXI вв. эволюция взаимоотношений России и Евросоюза выражалась в переходе от асимметричных отношений «донор-реципиент», характеризовавшихся доминирующей ролью европейских институтов, к более симметричной и равноправной модели сотрудничества, ставшей результатом целенаправленной политики Российской Федерации. Данную тенденцию можно проследить как на стратегическом уровне, так и на уровне проектов и программ, где российская сторона начала вносить равный вклад в финансирование и управление программами приграничного сотрудничества. Как итог, около половины проектов инициировались российскими партнерами, диверсифицировались акторы, вовлеченные в сотрудничество, цели и задачи программ стали коррелироваться не только с европейскими, но и с

российскими правовыми документами. В-третьих, на протяжении всего исследуемого периода наблюдалось усиление роли Российской Федерации в общемировом пространстве, в отношениях с ЕС и непосредственно в рамках регионального взаимодействия, что отражало стремление России к реализации своих национальных интересов посредством инструментов приграничного сотрудничества. В-четвертых, основной формой реализации приграничного сотрудничества стала программно-проектная деятельность, цели которой эволюционировали от простого налаживания трансграничных контактов к достижению измеримых результатов. В течение исследуемого периода наблюдалось совершенствование механизмов управления и финансовых инструментов, а также формирование тенденции к многоуровневому управлению, что привело к созданию институционализированной системы взаимодействия. Благодаря своей практической направленности и относительной деполитизированности, приграничное сотрудничество смогло сохранить жизнеспособность даже в условиях ухудшения российско-европейских отношений после 2014 года.

В данный момент не приходится говорить о возобновлении приграничного сотрудничества России – Евросоюза, однако, накопленный опыт может быть учтен при реализации приграничной деятельности в рамках ЕАЭС, СНГ, а также со странами Каспийского региона с учетом ведущей роли Российской Федерации в этом процессе. Такие практики могут способствовать укреплению добрососедства, развитию экономических связей, а также реализации национальных интересов России, связанных с поддержанием безопасности и стабильности пограничных территорий.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

ИСТОЧНИКИ

Совместные документы Российской Федерации и Европейского союза

1. Дорожные карты» четырех общих пространств, утверждённые на саммите Россия-ЕС, Москва, 10 мая 2005 года. 11.05.2005. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/1751893/
2. Европейская рамочная конвенция о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей. Ратифицирована ФЗ РФ от 22 июля 2002 года № 91-ФЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901734774>
3. Политическая декларация по политике «Северного измерения» 24 ноября 2006 года. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3735>
4. Рамочный документ по политике «Северного измерения». 24 ноября 2006 года. Сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/3736>
5. Совместная декларация об укреплении диалога и сотрудничества по политическим вопросам и вопросам безопасности в Европе. 2000 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901783731>
6. Совместная декларация об установлении официальных отношений между Советом Экономической Взаимопомощи и Европейским Экономическим Сообществом. 25.06.1988. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1900787>
7. Совместное заявление саммита Россия–ЕС по «Партнёрству для модернизации» 1 июня 2010 года. URL: <http://www.special.kremlin.ru/supplement/572>
8. Соглашение между Союзом Советских Социалистических Республик и Европейским экономическим сообществом и Европейским сообществом по атомной энергии о торговле и коммерческом и экономическом сотрудничестве. 18.12.1989. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/58981/

9. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны. 1994. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1900668>

Совместные документы Российской Федерации и отдельных стран ЕС

10. Договор между Российской Федерацией и Республикой Польша о дружественном и добрососедском сотрудничестве. 1992. № 4192-1. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901728232>

11. Договор о намерениях с районами Юанкоски, Лапинлахти, Туусниemi Финляндии 1992. Сайт Представительства МИД РФ в Петрозаводске. URL: clck.ru/3MchjM.

12. Договор о дружбе с коммунной Вильдельн, Швеция, 1999.

13. Договор о дружбе и сотрудничестве между Громовским, Петровским и Ромашкинским поселениями Приозерского района Ленинградской области и финскими Лемпяля, Пункалайдун, Весилахти и обществом «Саккола-Сяятие», 2001 г. Сайт Комитета по внешним связям ЛО. URL: <https://kvs.lenobl.ru/ru/deiatelnost/soglasheniia-o-sotrudnichestve/spisok-soglashenij-o-sotrudnichestve-s-zarubezhnymi-partnerami-na-urov/>

14. Договор о сотрудничестве между Республикой Карелия (Российская Федерация) и губернией Оулу (Финляндия). 1996. URL: <https://docs.cntd.ru/document/919309356>

15. Договор об основах отношений между Российской Федерацией и Республикой Финляндия. 1992. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1901000>

16. Комплексная программа действий по сотрудничеству России и Финляндии в сопредельных регионах на период до конца 2006 г. 2005. Сайт Министерства иностранных дел РФ. URL: <https://www.mid.ru/ru/maps/fi/1750146/>

17. ППС «Россия – Латвия» 2014-2020. 12.19.2016.

18. Программа «Соседство Литва, Польша и Калининградская область Российской Федерации». Руководство по Программе. 2006.

19. Программа приграничного сотрудничества «Карелия». Совместный программный документ 2014–2020. 2015.
20. Программа приграничного сотрудничества ЕИСП «Коларктик» 2007 – 2013 гг.
21. Программа Приграничного Сотрудничества Литва – Россия 2014–2020. Ноябрь 2016 г.
22. Программа Приграничного Сотрудничества. «Европейский инструмент соседства (ППС ЕИС) «Юго-Восточная Финляндия – Россия» 2014–2020. Совместная программа действий.
23. Программа Соседство Литва, Польша и Калининградская область Российской Федерации. 2000-2006. Руководство по Программе.
24. Совместный Программный Документ. Программа Приграничного Сотрудничества Коларктик 2014–2020 гг.
25. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о долгосрочном сотрудничестве Калининградской области Российской Федерации и регионов Литовской Республики. 1999. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902102950>
26. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о сотрудничестве Калининградской области Российской Федерации и северо-восточных воеводств Республики Польша. 1992. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901876421>
27. Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Финляндской Республики об образовании Постоянной межправительственной Советско-Финляндской комиссии по экономическому сотрудничеству. 1967. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1901326>
28. Соглашение между Правительством СССР и Правительством Норвегии о совместных мерах контроля за рыбным промыслом и регулировании рыболовства в смежном участке Баренцева моря, прилегающем к

- материковому побережью Норвегии и СССР: заключено в г. Осло. 1978.
URL: <https://docs.cntd.ru/document/901827469>
29. Соглашение между Правительством Финляндской Республики и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве в Мурманской области, Республике Карелия, Санкт-Петербурге и Ленинградской области. 1992 URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT>
30. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Финляндской Республики о содействии приграничному сотрудничеству между Российской Федерацией и Финляндской Республикой (Хельсинки, 13 апреля 2012 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/902359649>
31. Соглашение о сотрудничестве между администрацией муниципального образования Сланцевский муниципальный район Ленинградской области и Целевым некоммерческим учреждением «Нарвский Бизнес-Центр» Эстонской Республики. 2014. URL: <https://kvs.lenobl.ru/ru/deiatelnost/soglasheniia-o-sotrudnichestve/spisok-soglashenij-o-sotrudnichestve-s-zarubezhnymi-partnerami-na-urov/>
32. Соглашение о сотрудничестве между администрацией Сланцевского муниципального района Ленинградской области и Нарвским городским архивом Эстонской Республики. 2014. URL: <https://kvs.lenobl.ru/ru/deiatelnost/soglasheniia-o-sotrudnichestve/spisok-soglashenij-o-sotrudnichestve-s-zarubezhnymi-partnerami-na-urov/>
33. Эстония – Латвия – Россия. Программа приграничного сотрудничества ЕИСП 2007 – 2013 гг.
34. Юго-Восточная Финляндия – Россия ПС 2014–2020 гг. Совместный программный документ 18.12.2015. С(2015) 9184.
35. Estonia – Latvia - Russia CBC Programme website. URL: <https://www.estlatrus.eu/>
36. Estonia – Latvia – Russia: Cross-Border Cooperation Programme Within European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-2013.

37. Польша – Россия ПС 2014 – 2020 гг.
38. Joint Operational Programme 2014-2020. 19.02.2019
39. Kaakkois-Suomi – Venäjä Naapurisuohjelma. 2004 – 2006 [Юго-Восточная Финляндия – Россия. Программа Добрососедства. 2004 – 2006]. 2003.
40. Karelia ENPI CBC Programme Document 2007-2013. 21.9.2008 URL: https://www.parliament.bg/pub/ECD/77563C_2008_8535_EN_ACTE6_f.pdf
41. Kolarctic Neighbourhood Programme 2004 – 2006
42. Latvia – Russia Cross - Border Cooperation Programme 2014-2020.
43. Lithuania-Poland-Russia ENPI Programme 2007-2013. 26.09.2008.
44. South-East Finland – Russia ENPI CBC programme 2007–2013. 12.19.2008.
45. The Kolarctic ENPI CBC Programme 2007-2013. 19.12.2008. С(2008)8453

Документы Российской Федерации

46. Закон РФ от 01.04.1993 N 4730-1 (ред. от 08.08.2024) «О Государственной границе Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3140/6deec6b3c7f8b22d3272c9f1368efacd85dac515/
47. Конституция Российской Федерации. 12.12.1993 г., с изм. от 14 марта 2020 г. URL: <http://kremlin.ru/acts/constitution>
48. Концепция внешней политики 1993 г. (утверждена распоряжением Президента РФ Б.Н. Ельцина от 23 апреля 1993 г.// Дипломатический вестник. Специальный выпуск. Январь 1993 г.
49. Концепция внешней политики Российской Федерации: утв. Президентом РФ 12.07.2008 г. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/785/print>
50. Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 28 июня 2000 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901764263>
51. О соглашении о создании Еврорегиона «Карелия». Распоряжение Правительства Республики Карелия от 25 февраля 2000 г. № 19р-П. URL: <https://docs.cntd.ru/document/919303630>
52. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу: утв. Президентом РФ

18.09.2008 № Пр-1969. URL: <https://legalacts.ru/doc/osnovy-gosudarstvennoy-politiki-rossiiskoi-federatsii-v-arktike/>

53. Постановление Правительства Республики Карелия «О Программе приграничного сотрудничества Республики Карелия на 2001-2006 годы» от 16 октября 2000 г. N 279-П. URL: <https://docs.cntd.ru/document/919304264>

54. Постановление Правительства РФ от 29.09.1997 №1259 «О Федеральной целевой программе развития Особой экономической зоны в Калининградской области на 1998-2005 годы». URL: <https://docs.cntd.ru/document/9049624?marker=64U0IK>

55. Постановление Правительства РФ от 27 ноября 1995 г. № 1170 «О разработке прогноза и программы социально-экономического развития Российской Федерации на 1996—2000 годы, прогноза и концепции социально-экономического развития Российской Федерации на 1996—2005 годы». URL: <https://base.garant.ru/1518367/>

56. Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1997 г. № 1259 «О Федеральной целевой программе развития Особой экономической зоны в Калининградской области». URL: <https://sudact.ru/law/postanovlenie-pravitelstva-rf-ot-29091997-n-1259/>

57. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 8 июня 2005 г. 183-СФ «О некоторых проблемах реализации Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации». URL: <https://base.garant.ru/6154559/>

58. Программа «Основные направления деятельности правительства Республики Карелия по развитию международного сотрудничества на 1999-2002 годы». 1999. URL: <https://docs.cntd.ru/document/919301275>

59. Распоряжение Правительства РФ от 3 июля 2003 года N 907-р «Об утверждении перечня мероприятий по реализации Концепции развития приграничного сотрудничества в Российской Федерации». URL: <https://docs.cntd.ru/document/901867305>

60. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 30.09.2022) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/.
61. Распоряжение Правительства РФ от 14 июня 2001 г. № 800-р «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации». URL: <https://docs.cntd.ru/document/901789632>.
62. Распоряжение Правительства РФ от 18 ноября 2011 года № 2074-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года». URL: <https://docs.cntd.ru/document/902317621>
63. Распоряжение Правительства РФ от 7 октября 2020 г. № 2577-р «О Концепции приграничного сотрудничества в РФ». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74639793/>
64. Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2001 года № 196-р «Об утверждении Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации». URL: <https://docs.cntd.ru/document/901780926>
65. Распоряжение председателя Правительства Республики Карелия от 9 августа 1999 года №529-р «О создании оргкомитета для подготовки к участию Республики Карелия в «Днях Карелии в торговом центре ZEPPELIN (Финляндия)». 1999. URL: <https://docs.cntd.ru/document/919312466>
66. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420327289>
67. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400. URL: <https://docs.cntd.ru/document/607148290>
68. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года: утв.

Президентом РФ 20.02.2013 № Пр-346.

URL: <https://docs.cntd.ru/document/499002465>

69. Стратегия социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2030 года: утв. распоряжением Правительства Республики Карелия от 29.12.2018 № 899р-П. <https://docs.cntd.ru/document/465420565>

70. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046>

71. Указ Президента Российской Федерации от 03.06.1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9452>

72. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35269>

73. Указ Президента Российской Федерации от 30.11.2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41451/page/1>

74. Указ Президента Российской Федерации от 15.10.1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/14521>

75. Указ Президента Российской Федерации от 23.04.1996 г. № 601 «О Федеральной целевой программе экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996 – 2005 годы». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9256>

76. Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>

77. Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». URL: <https://base.garant.ru/71587690/>
78. Указ Президента РФ от 31 марта 2023 г. № 229 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/406543869/>
79. Федеральный закон от 04.01.1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/13347>
80. Федеральный закон от 08.12.2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/20277>
81. Федеральный закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/8100>
82. Федеральный закон от 22 января 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/14498>
83. Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71630188/>
84. Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000 - 2010 гг.). Хельсинки, 22 октября 1999 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901773061>;
85. Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy. February 10, 2007. Munich. URL: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>

Документы Европейского союза

86. Общая стратегия 1999/414/CFSP по отношению к России, Кельн, 3-4 июня 1999 года. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901888713>
87. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. 2016. URL: <https://www.coe-civ.eu/kh/a-global-strategy-for-the-european-unions-foreign-and-security-policy>
88. Agenda 2000. 2. Greater concentration. COM/97/2000 final. Vol. II. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A51997DC2000>
89. COM 373 final. European Neighbourhood Policy. 2004.
90. COM 393 final. Paving the way for a New Neighbourhood Instrument. Brussels, 2003. URL: [https://aei.pitt.edu/38143/1/com_\(2003\)_393.pdf](https://aei.pitt.edu/38143/1/com_(2003)_393.pdf)
91. Communication from the Commission concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region. COM/2009/0248. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2009/communication-concerning-the-european-union-strategy-for-the-baltic-sea-region
92. Communication from the Commission to the Council - The EU and Kaliningrad. 2001. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52001DC0026>
93. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Eastern Partnership. COM/2008/0823. URL: <https://web.archive.org/web/20090713191910/http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0823:EN:NOT#top>
94. Communication from the Commission to the Member states of 2 September 2004 laying down guidelines for a Community initiative — INTERREG III. OJ, C 226, 10 September 2004. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2004%3A226%3ATOC>
95. Communication from the Commission to the Member States of 7 May 2001 — "Interregional cooperation". C(2001) 1188 final. OJ, C 141, 15 May 2001. URL:

<https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/EN/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2001%3A141%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2001%3A141%3ATOC).

96. Communication of 28 April 2000 (Interreg III). OJ, C 143 of 23.5.2000. URL:

<https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:g24204&frontOfficeSuffix=%2F](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:g24204&frontOfficeSuffix=%2F)

97. Council Regulation (EC, Euratom) No 99/2000 of 29 December 1999. URL:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32000R0099>

98. Council Regulation (EEC) No 4254/88 of 19 December 1988. OV L 374,

31.12.1988. P. 15-20. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/LV/TXT/?uri=CELEX:31988R4254](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=CELEX:31988R4254)

99. Council Regulation No 2053/93/ O.J. 1993, 187/1. URL: <https://eur->

[lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31993R2053](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31993R2053)

100. Declaration on Chechnya. Helsinki European Council – Presidency Conclusions. 11.12.1999. URL:

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/ACFA4C.htm

101. Draft. Treaty establishing a constitution for Europe. 2003/C 169/01. URL:

<https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XX0718\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XX0718(01))

102. ERDF Regulation 1301/2013. OJ L 347, 20.12.2013. P. 289-302. URL:

<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1301/oj/eng>

103. Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth.

Brussels, 3.3.2010 COM (2010) 2020. URL:

<https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%2007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

104. European Commission. Commission Implementing Regulation (EU) No

897/2014 of 18 August 2014. URL: <https://www.sefrcbc.fi/wp->

[content/uploads/2020/11/Implementing-Regulation-EU-No-897_2014.pdf](https://www.sefrcbc.fi/wp-content/uploads/2020/11/Implementing-Regulation-EU-No-897_2014.pdf)

105. Programming document for EU support to ENI cross-border cooperation (2014–2020). 2014. URL: http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf
106. European Neighbourhood & Partnership Instrument. Cross-Border Cooperation. Strategy Paper 2007-2013. 2007. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-01/enpi_cbc_sp_ip_2007-2013_final_en.pdf
107. European Parliament resolution of 12 March 2019 on the state of EU-Russia political relations. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0157_EN.html
108. Joint Communication on EU-Russia relations - Push back, constrain and engage. Brussels, 16.6.2021. JOIN(2021) 20 final.
109. Joint consultation paper «Towards a new European Neighbourhood Policy». 2015. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A52015JC0006>
110. Opinion 2002/C 192/09. Brussels, 13 March, 2002. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=oj:JOC_2002_192_R_0037_01
111. Regulation (EC) No 1082/2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC).URL: [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/gect/ce_1082\(2006\)_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/gect/ce_1082(2006)_en.pdf)
112. Regulation (EC) No 1638/2006. OJ L 310, 9.11.2006, p. 1-14. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32006R1638>
113. Regulation (EU) 2016/399. OJ L 77, 23.3.2016. P. 1-52. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj/eng>
114. Regulation (EU) 2021/1059/ OJ L 231, 30.6.2021. P. 94-158. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1059/oj>
115. Regulation (EU) No 1299/2013. OJ L 347/259. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/regulation-eu-no-12992013-european-parliament-and-council>

116. Single European Act. Article 130a. OJ L 169, 29.6.1987. P. 1-28. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/sea/sign>;
117. Tacis programme (2000-2006). <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/tacis-programme-2000-2006.html?fromSummary=28>
118. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. 13.12.2007. OJ C 306. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF>
119. Treaty on European Union. OJ C 191, 29.7.1992. P. 1–112. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT>
120. Wider Europe – Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels, 2003. URL: https://unece.org/fileadmin/DAM/trade/wp6/SectoralInitiatives/MARS/Slovakia_Oct04/Doc_com03_104_en.pdf
121. COM 628 final. Proposal for a Regulation laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument. 2004. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004PC0628>
122. Communication from the Commission. European Neighbourhood Policy Strategy paper. COM (2004) 373. Brussels: 12.05.2004. 35 p. https://www.cvce.eu/content/publication/2013/11/11/1f0ef468-21f7-4814-9d7d-913a3b24e5c0/publishable_en.pdf

Аналитические материалы, отчеты, программные документы

123. Доклад рабочей группы Совета глав субъектов РФ при МИД России «Опыт и перспективы сотрудничества субъектов Северо-Западного федерального округа с государствами Северной Европы и Прибалтики». 12.12.2006. URL: https://www.mid.ru/ru/press_service/minister_speeches/1650384/
124. Отчет о деятельности Агентства по международным и межрегиональным связям Калининградской области в 2016 году. URL: <https://id.gov39.ru/agency/activities-agency/otchety/>

125. Court of Auditors. Special Report No 11/2001 concerning the Tacis cross-border cooperation programme together with the Commission's replies. OJ Vol. 44. 2001.
126. Evaluating the Impacts of South-East Finland — Russia Interreg III A / Neighbourhood Programme 2000—2006. TK Eval, Evaluation Report, 6.11.2009.
127. Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes. FWC COM 2015. January 2018. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/80bbdb00-eed2-4dc9-a8b1-0fabebb7d957_en?filename=volume_i_main_report.pdf
128. Ex-post evaluation of Interreg II Community Initiative (1994-1999). 2003.
129. Ex-post Evaluation of the Karelia ENI CBC 2014-2020 Programme. TK-Eval Final Evaluation Report. 20.12.2023.
130. Ex-post evaluation of the Kolarctic ENI CBC 2014-2020 Programme. Oxford Research. 2024.
131. Ex-post Evaluation of the Kolarctic ENPI CBC Programme 2007-2013.
132. Ex-Post Evaluation of the South-East Finland – Russia ENPI CBC 2007–2013 Programme.
133. Guide to the Community Initiatives. 1994-1999. Volume 2. European Commission. URL: <https://aei.pitt.edu/93865/>
134. Historical view of Interreg. European Territorial Cooperation. The 2014–2020 Interreg Programme Management Handbook. URL: <https://archive.interact.eu/download/file/fid/2902>
135. INTERREG III Community Initiative (2000-2006). Ex-Post Evaluation. Final Report. Zoetermeer, May 2010
136. NUTEK. Gränslöst samarbete i Nordkalotten och Barents. Slututvärdering av Interreg IIA Nordkalotten och Barents 1995-1999 [Borderless Cooperation in the North Calotte and Barents Region. Final Evaluation of Interreg IIA North Calotte and Barents 1995-1999]. 2003.
137. Panorama. Autumn 2012. №43. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/information/panorama/index_en.cfm

138. Remember? Looking back at 20 years of territorial cooperation. INTERACT Newsletter. September 2010.
139. Report from the Commission. The TACIS Programme annual report 1999. COM (2000) 835 final, 20 December 2000. URL: <https://aei.pitt.edu/48192/>
140. Triple Jump. Projects of Lithuania, Poland and Kaliningrad Region of Russian Federation Neighbourhood Programme. 2008. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901728232>

Периодическая печать

141. В. Путин: РФ и ЕС должны стать стратегическими партнерами. 21.10.2006. РБК. URL: <https://www.rbc.ru/politics/21/10/2006/5703bcdd9a7947afa08caebf>
142. Евросоюз попробует с Россией по-хорошему. 19.01.2015. Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2649341>
143. История расторжения контракта на поставку «Мистралей». 10.10.2015. Риа новости. URL: <https://ria.ru/20151010/1299441078.html>
144. Правительство Финляндии одобрило стратегию сотрудничества с сопредельными регионами на 2004-2006 годы. 22.04.2004. Риа Новости. URL: <https://ria.ru/20040422/575382.html>
145. РФ отказалась от «Южного потока», газ в Европу пойдет через Турцию. 02.12.2014. Риа новости. URL: <https://ria.ru/20141202/1036071445.html>
146. Соглашение несогласных. 03.12.2008. Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1081604>
147. Страны «новой Европы» разделились в вопросе санкций против России. 17.05.2014. Риа Новости. URL: <https://ria.ru/20140517/1008205180.html>

Электронные ресурсы

На русском языке

148. Двусторонние договоры. Сайт Министерства иностранных дел РФ. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/46406/

149. Интервью Министра иностранных дел С.В. Лаврова телекомпании ВГТРК в связи с юбилеем Е.М. Примакова, Москва, 28.10.2014. URL: https://www.mid.ru/ru/press_service/minister_speeches/1716438/
150. К двадцатилетию отношений Россия-ЕС МИД РФ. 18.12.2009. Сайт МИД РФ. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/1635628/
151. О международных региональных связях Республики Карелия. Внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации. Сайт МИД РФ. 18.01.2005. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/economic_diplomacy/vnesneekonomiceskie-svazi-sub-ektov-rossijskoj-federacii/1685454/
152. Отношения между Россией и Европейским союзом. Справка. 18.05.2009. Риа новости. URL: <https://ria.ru/20090518/171420636.html>
153. Официальный сайт ИПС «Коларктик». URL: <https://kolarctic.info/kolartic-2014-2020/>
154. Портал «Keep.eu». URL: <https://www.keep.eu>
155. Программа технического содействия Европейского союза ТАСИС (справочная информация). 31.01.2001. Сайт МИД РФ. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/1639873/
156. Реестр действующих международных соглашений районов Санкт-Петербурга и муниципальных образований. 2018. Сайт Комитета по внешним связям Санкт-Петербурга. URL: https://kvs.gov.spb.ru/media/uploads/userfiles/2018/12/05/%D0%A0%D0%B0%D0%B9%D0%BE%D0%BD%D1%8B_%D0%B8_%D0%9C%D0%9E_2018_%D1%81%D0%BE%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F.xlsx
157. РФ и ЕС готовят семь программ приграничного сотрудничества на 2021-2027 годы. 28 января 2020. Портал РСМД. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/rf-i-es-gotovyat-sem-programm-prigranichnogo-sotrudnichestva-na-2021-2027-gody/>

158. Соглашения и договоры Республики Карелия. Официальный сайт Представительства МИД России в Петрозаводске. URL: <https://clck.ru/3EGpdq>
159. Сотрудничество Санкт-Петербурга с зарубежными городами и регионами. Сайт Комитета по внешним связям Санкт-Петербурга. URL: <https://kvs.gov.spb.ru/sankt-peterburg-strany-mira/sotrudnichestvo-sankt-peterburga-s-zarubezhnymi-gorodami-i-regionami/>
160. Список соглашений о сотрудничестве с зарубежными партнерами. 25.10.2024. Сайт комитета по внешним связям Ленинградской области. URL: <https://kvs.lenobl.ru/ru/deiatelnost/soglasheniia-o-sotrudnichestve/spisok-soglashenij-o-sotrudnichestve-s-zarubezhnymi-partnerami/>

На английском языке

161. Commission suspends cross-border cooperation and transnational cooperation with Russia and Belarus. Mar 4, 2022. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1526
162. Ensuring the visibility of Cohesion Policy: Information and communication rules 2014-2020. 2014. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2014/ensuring-the-visibility-of-cohesion-policy-information-and-communication-rules-2014-2020
163. European Parliamentary Research Service. The EU's relations with Russia: Facing the challenges. Briefing. March 2016. URL: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2016\)589857](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2016)589857)
164. INTERREG III (2000-2006). 24.11.2005. Портал европейского права Eur-lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/interreg-iii-2000-2006.html>
165. Karelia CBC website. URL: <https://www.kareliacbc.fi/ru>
166. Kolarctic CBC website. URL: <https://kolarctic.info/>
167. Latvia – Russia CBC Programme website (архивный сайт программы 2007-2013 гг.). URL: <https://latruscbc.eu/>

168. Lithuania – Russia CBC Programme website. URL: <https://latruscbc.eu/>
169. Main Directions of Euregio Karelia. 2020. URL: <https://www.pohjois-karjala.fi/documents/78299/173745/Main%20Directions%20of%20Euregio%20Karelia%202020.pdf>
170. New Cohesion Policy. An official website of the European Union. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/2021-2027_en
171. Prodi R. Peace, Security and Stability International Dialogue and the Role of the EU // Sixth ECSA-World Conference. Jean Monnet Project. Brussels, 2002. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_02_619
172. South-East Finland – Russia CBC website. URL: <https://www.sefrcbc.fi/news/>
173. Speech by Mr Martti Ahtisaari, the President of the Republic of Finland. St. Petersburg. 16.01.1995. URL: <https://www.presidentti.fi/ahtisaari/puheet-1995/p9501.pie.html>

ЛИТЕРАТУРА

На русском языке

174. Александров О.Б. «Северное измерение»: новая форма или новое содержание? // Космополис. 2008. №. 2. С. 95-104.
175. Арзамаскин Ю.Н. Принцип историзма в научном исследовании // Армия и общество. 2011. №. 3 (27). С. 7-11.
176. Арсентьева И. и др. Понятие «приграничье» в современном научном дискурсе // Вестник Забайкальского государственного университета. 2012. №. 6. С. 24-29
177. Безопасность Европы / О.А. Гриневский, А.А. Громыко, Д.А. Данилов и др. Институт Европы РАН; под редакцией В. В. Журкина. Москва: ООО Издательство "Весь Мир", 2011. 752 с.
178. Безопасность и международное сотрудничество в поясе новых границ России. Под ред. Вардомского Л.Б. и Голунова С.В. М. Волгоград: НОФМО. 2002. 572 с.

179. Бийжанова Э.К. Приграничье как объект исследования // Вестник института социологии. 2014. №. 4 (11). С. 11-22
180. Бильчак М.В. Приграничное сотрудничество в свете современных интеграционных процессов // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. 2014. № 1. С. 11-20.
181. Богатырева О.Н. Европейские модели регионализма. М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федер. ун-т. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та. 2018. 171 с.
182. Болотов Д.А. Приграничное сотрудничество как особая форма международных отношений: На примере отношений Российской Федерации и Европейского Союза : автореферат дис. ... кандидата политических наук : 23.00.04 / С.-Петерб. гос. ун-т. Санкт-Петербург. 2003. 22 с.
183. Болотникова Е.К., Межевич Н.М. Политика «Северного измерения»: современное состояние и перспективы развития // Балтийский регион. 2010. №4.
184. Бордачев Т., Романова Т. Модель на вырост // Россия в глобальной политике. 2003. Т. 1, № 2.
185. Борко Ю.А. Россия - Европейский союз: стратегия стратегического партнерства – М.: ОГНИ ТД, 2005. С. 34-47
186. Буданова И.А. Interreg как способ интенсификации европейского территориального сплочения в ЕС (2007-2017 гг.) // Вестник ИвГУ. Серия: Гуманитарные науки. 2018. №4.
187. Бусыгина И. (признана в РФ иноагентом), Дерягина А. Стратегия Европейского Союза в отношении России и трансграничное сотрудничество на Северо-Западе // Аналитические записки Научно-координационного совета по международным исследованиям МГИМО (У) МИД России. 2007.
188. Бусыгина И.М. (признана в РФ иноагентом). Политическая регионалистика. Московский государственный институт международных

отношений (университет). Москва: Издательство «Российская политическая энциклопедия». 2006. 279 с.

189. Вавулинская Л.И. Побратимские связи городов СССР и Финляндии в 1960-1980-е гг. как фактор формирования новых форм сотрудничества на региональном уровне (на примере Петрозаводска и Варкауса) // Границы и контактные зоны в истории и культуре Карелии и сопредельных регионов. Гуманитарные исследования. 2008. № 1. С. 65-76

190. Вардомский Л.Б. Новые факторы приграничного сотрудничества стран СНГ // Конкурентоспособность и модернизация экономики. 2004. С. 263-274.

191. Вардомский Л.Б. Приграничное сотрудничество на «новых и старых» границах России // Евразийская экономическая интеграция. 2008. № 1 (1). С. 90-108.

192. Введение в исследования границ / под ред. С.В. Севастьянова, Ю. Лайне, А.А. Киреева. Владивосток: Дальнаука, 2016. 426 с.

193. Ведель И.А. Международно-правовое регулирование международной деятельности субъектов Российской Федерации: регионализм при отсутствии универсализма // Российское право: образование, практика, наука. 2021. №2.

194. Витульева Т.А. Анализ нормативно-правовой базы внешней политики и приграничного сотрудничества в России // Экономика. Право. Общество. 2021. № 3.

195. Вовенда А.В. Предпосылки подписания Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между РФ и ЕС в 1994 г // Юридическая наука в XXI веке: актуальные проблемы и перспективы их решений. УМК «Актуальные знания»; Ассоциация «Союз образовательных учреждений». Ч. 2. Шахты: ООО «Конверт», 2021. С. 97-99.

196. Вовенда А.В., Плотников В.А. Еврорегионы как фактор успешной международной интеграции в современных условиях // Балтийский регион. 2011. №4. С. 60-68.

197. Воронина Т.В. Приграничное сотрудничество как форма нового регионализма в глобальном экономическом пространстве // Вестник

Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология, 2010. Т.3. №2. С. 64-70.

198. Воротников В., Кулик С., Юргенс И. Ю., Тимофеев И.Н. Россия и Европейский союз в регионе Балтийского моря. 2016. Портал РСМД. URL: https://russiancouncil.ru/activity/publications/rossiya-i-evropeyskiy-soyuz-v-regione-baltiyskogo-morya/?sphrase_id=50491934

199. Вуоренпяя М.-Л. Северное измерение: взаимовыгодное сотрудничество сегодня и в будущем // Современная Европа. 2019. №. 3 (88). С. 36-41.

200. Гелла Т.Н. Российские регионы в контексте «политики соседства» России со странами Европейского союза и СНГ //Среднерусский вестник общественных наук. 2008. №. 4. С. 131-139.

201. Глобальная стратегия безопасности ЕС 2016. Аналитический доклад / Под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева. М.: ИМЭМО РАН, 2017. URL: https://www.imemo.ru/index.php?page_id=645&id=3850

202. Головенкин Д.Е. Перспективы развития торгово-экономического сотрудничества между Россией и Европейским Союзом // Российский внешнеэкономический вестник. 2008. №. 10. С. 30-34.

203. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. Москва: ГУ ВШЭ, 2000.

204. Грецкий И.В., Трещенков Е.Ю. Европейская политика соседства: нюансы восприятия в России // Международные процессы. 2012. Т. 10, № 3-4(30-31). С. 124-133.

205. Гриневский О.А., Громыко Ал.А., Данилов Д.А. и др. Институт Европы РАН; под редакцией В. В. Журкина. Москва: ООО "Издательство "Весь Мир", 2011. 752 с.

206. Давидов Д.М., Чекалина Т.Н. Трансграничное сотрудничество как инструмент регионального маркетинга в Балтийском регионе // Балтийский регион. 2009. № 2. С.57-64

207. Данилов Д.А. Политические отношения Россия — ЕС: эволюция и перспективы // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2021. Т. 14. № 2. С. 121-138.

208. Дмитриева С.И. Лимология. 2008. Воронеж: Издательско-полиграфический центр Воронежского государственного университета. 112 с.
209. Драчкова Л.Н., Тоскунина В.Э. Предпосылки трансграничной экономической интеграции приграничных регионов Северо-Запада России и Финляндии // Arctic Environmental Research. 2014. №. 4. С. 12-20.
210. Дубровина О.Ю. Приграничное сотрудничество как форма межрегионального взаимодействия и регионализации // Власть. 2018. №8
211. Европа XXI века. Новые вызовы и риски / под общей редакцией Ал.А. Громыко, В.П. Фёдорова. М., СПб.: Нестор-История. 2017. 584 с.
212. Европа в эпоху перемен / Отв. ред. Т.В. Зверева. Москва: Дипломатическая академия. 2017.
213. Емельянова Н.Н. Россия и Евросоюз. Соперничество и партнерство. М.: Международные отношения, 2009.
214. Записки экономического дипломата. Размышления о пережитом / Валерий Шлямин; М-во науки и высш. образования Рос. Федерации, Федер. гос. бюджет. образоват. учреждение высш. образования Петро завод. гос. ун-т. Петрозаводск: Издательство ПетрГУ, 2019. 247 с.
215. Зарецкая О.В. Российско-норвежские связи и трансформация двустороннего сотрудничества в конце XX века (на примере Архангельской области) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2022. №4.
216. Зарубина Л.А., Кудряшова Е.В. Программы приграничного сотрудничества как ресурс социально-экономического развития Баренцева региона (на примере программы «Коларктик») // Современная Европа. 2019. №. 4 (89). С. 85-97.
217. Захаров Г.А. Формирование и деятельность отделений обществ дружбы с зарубежными странами в Ленинграде (1958-1965 гг.) // Ученые записки НовГУ. 2018. №1 (13).
218. Зиланов В. Россия теряет Арктику? Litres, 2022.

219. Жильцов С.С., Зонн И.С. Политика России в Арктике: современный этап // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2015. №. 2. С. 7-22.
220. Жуковский И.И. Некоторые вопросы эволюции модели современных международных отношений в Балтийском регионе // Балтийский регион. 2024. Т. 16. №4. С. 145-160.
221. Иванов В.В., Соколова М.С. Основные направления и результаты сотрудничества Российской Федерации и ЕС в области инновационной деятельности в рамках программы ЕС Tacis/Europeaid (1996-2006 гг.) // Инновации. 2007. №. 7. С. 19-25.
222. Казарян А.Р. «Линия Кекконена» в истории советско-финляндских отношений // Terra Linguistica. 2013. №167. С. 71-74.
223. Каледин Н.В., Елацков А.Б. Геополитическая регионализация Балтики: содержание и историческая динамика // Балтийский регион. 2024. Т. 16. №. 1. С. 141-158.
224. Калиниченко П.А. Европейская интеграция и Советский Союз: историко-правовой // Российское право онлайн. 2017. № 1. С. 3-9.
225. Каменская Т.С. История развития торговых отношений Северо-Запада России и Скандинавии в 1985-2000 гг. (на примере Мурманской области и Норвегии): дисс. – Рос. ун-т дружбы народов (РУДН), 2006.
226. Ковальченко И.Д. Методы исторического исследования. 1987. Москва. «Наука».
227. Кокотов С.А. Международные региональные связи западных областей Российской Федерации в 1965–1975 годах (на материалах Брянской, Калужской, Орловской и Смоленской областей): автореф. дисс. ... канд. ист. наук. Брянск, 1993
228. Колосов В.А., Мироненко Н.С. Геополитика и политическая география. 2001. М.: Аспект Пресс. 479 с.
229. Колосов В.А., Себенцов А.Б. Региональное измерение сотрудничества России и ЕС // Балтийский регион - регион сотрудничества. Регионы в

- условиях глобальных изменений: Материалы IV международной научно-практической конференции, Калининград, 21–23 октября 2020 года / Отв. редактор А.А. Михайлова. Т. 4. Ч. 2. Калининград: Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта, 2020. С. 22-31.
230. Комиссаров Ю.Д. «Линия Паасикиви – Кекконена»: история, современность, перспективы. М., 1985.
231. Кондратьева Н.Б. К 30-летию Интеррег. Трансграничное сотрудничество в Европе // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2020. №3.
232. Кондратьева С.В. Вовлечённость региона в интеграционные процессы: проекты туризма (Карельская практика) // Псковский регионологический журнал. 2021. № 1(45). С. 62-76;
233. Кондратьева С.В. Побратимские связи в развитии добрососедских отношений: практика карельско-финляндского взаимодействия // Вестник Томского государственного университета. 2022. № 481. С. 143-156.
234. Копытова О.Н., Петрова Т.В. Приграничное сотрудничество в Псковской области на современном этапе // Научные горизонты. 2018. № 7(11). С. 30-38.
235. Корнеевец В.С., Кропинова Е.Г. Программа приграничного сотрудничества «Литва-Польша-Россия» на 2007-2013 годы в формировании трансграничного туристского региона Юго-Восточной Балтики и обеспечении устойчивого развития территории // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Естественные и медицинские науки. 2010. №. 7. С. 152-156.
236. Костюк А.П. Туризм в рамках советско-польского приграничного сотрудничества (Калининградская область и Ольштынское воеводство) // Калининградские архивы. 2019. № 16. С. 140-148.
237. Котельникова Н.А. Иркутск в процессах международного сотрудничества в 2012 г.: анализ деятельности органов местного самоуправления в реализации побратимских связей // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Политология. Религиоведение. 2013. № 2 (11). С. 82–90.

238. Котов А.В. Стратегическое пространственное развитие в европейском союзе. М.: РАН, 2024. с. 424.
239. Кравчик Е.И. Приграничное сотрудничество России и Финляндии как форма международных интеграционных процессов на примере деятельности программы ПС 2014-2020 Россия - Юго-восточная Финляндия // Россия в глобальном мире. 2020. №16-17 (39-40).
240. Кропинова Е.Г. Сотрудничество между Россией и ЕС в сфере инновационного развития туризма на примере программы приграничного сотрудничества «Литва—Польша—Россия» //Балтийский регион. 2013. №. 4. С. 67-80.
241. Кузнецов А.В. Еврорегионы: полвека «малой интеграции» // Современная Европа. 2008. №2. С. 48-59
242. Кузнецов А.В., Кузнецова О.В. Изменение роли приграничных регионов в региональной политике стран ЕС и России // Baltic Region. 2019. №4.
243. Кузнецов А.И. Добрососедство и Европейская политика соседства в чем различие? //Балтийский регион. 2009. №. 2.
244. Кузьмин В.М. Приграничное и трансграничное сотрудничество Калининградской области в регионе Балтийского моря в новых геополитических условиях // Политическая наука. 2010. № 3. С. 14-28.
245. Кузьмин В.М. Участие местных партийных и общественно-политических организаций в развитии советско-польского приграничного сотрудничества в 1950–1980-е гг. (на материалах Калининградской области, Ольштынского и Эльблонгского воеводств): автореф. дисс. ... канд. ист. наук. Л., 1991.
246. Куровска-Пыш И., Гончарова Ю.В. Реализация программы Интеррег в Калининградской области и соседних странах: краткий обзор //Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2021. №. 2. С. 48-61.
247. Курылев К.П., Петрова А.В. Евро-Арктический регион как вектор арктической политики России //Манускрипт. 2016. №. 3-2. С. 93-98.

248. Курылев К.П. и др. Евразийский экономический союз во внешнеполитической стратегии России // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2016. №. 1. С. 75-86.
249. Лаврова Е.В. Трансграничное сотрудничество: проблемы, перспективы и экономическая безопасность // Фундаментальные исследования. 2016. № 11(5). С. 1026-1030.
250. Литвинюк А.И. Теоретические подходы к определению понятия «еврорегион» в рамках трансграничного сотрудничества. // Экономический рост Республики Беларусь: глобализация, инновационность, устойчивость: материалы международной научно-практической конф., посвящ. 75-летию БГЭУ, Минск, 20 мая 2008 г. В 2 т. Т. 2. Минск: БГЭУ, 2008
251. Макарычев А.С. Российские регионы как международные акторы: Аналитический доклад. Нижний Новгород: Нижегородский государственный лингвистический университет имени Н.А. Добролюбова, 2000. 114 с.;
252. Максимов В.Б. Международные контакты городов СССР как часть внешней политики правительства // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. 2012. №. 2. С. 96-102.
253. Марк С. Воздействие процессов регионализации на национальные государства Европы // Власть. 2007. №. 11. С. 109-113.
254. Маркушина Н.Ю. Внешние связи Северо-Западного федерального округа Российской Федерации и концепция «Нового Севера» // Балтийский регион. 2011. №. 2.
255. Маркушина Н.Ю. Роль России в концепции "Новый Север" на примере "Северного измерения". Научные труды Северо-Западной академии государственной службы. 2010. Т. 1. № 1. С. 74-79.
256. Межевич А.Н., Ситов И.П. Приграничное сотрудничество Российской Федерации и Республики Беларусь: проблемы развития в новых экономических и политических условиях // Управленческое консультирование. 2023. № 6. С. 137-144. 138-139

257. Межевич Н.М., Спиридонова В.В. Особенности приграничного сотрудничества Санкт-Петербурга и регионов Юго-Восточной Финляндии // Управленческое консультирование. 2017. № 3 (99). С. 28-36.
258. Межевич Н.М., Тубелис К.Д., Ткачев С.А. Сравнительный анализ развития приграничного и трансграничного сотрудничества Литвы и Эстонии с Россией // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Теория и практика управления. 2019. № 22(27). С. 22-29.
259. Миронюк Д.А., Кшиштоф Ж. К вопросу истории развития интеграционных связей Калининградской области РФ с северо-восточными воеводствами Польши: программный подход // Балтийский регион. 2017. Т. 9. № 2. С. 156-179.
260. Мирошников С.Н. Россия и «Восточное» расширение Европейского союза в 1991-2004 гг. Вестн. Том. гос. ун-та. История. 2014. №6. Т. 32. С. 38-44.
261. Мурманские инициативы // Кольская энциклопедия. В 5 т. Т. 3. Л. О / Гл. ред. В. П. Петров. Мурманск: РУСМА (ИП Глухов А. Б.), 2013. 477 с.
262. Никитенко А.И. «Европейский вектор» политики советского Союза как основа современных взаимоотношений России и ЕС // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2016. № 4 (73). С. 51-57.
263. Никулин М.А. Великодержавная конкуренция в Арктике: геополитическое соперничество в новом политическом пространстве // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2019. Т. 19. № 3. С. 392-403.
264. Новикова И.Н., Попов Д.И. Внешнеэкономические связи Ленинградской области и Швеции в первое двадцатилетие XXI века: проблемы и перспективы // Управленческое консультирование. 2020. №4 (136).
265. Новикова И.Н. Малые страны в международных отношениях: некоторые теоретические аспекты // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2022. Т. 15. № 3. С. 219-242.

266. Пальмовский Т., Анисевич Р. Польско-калининградское приграничное сотрудничество в 1956-1989 годах как нетипичный пример сотрудничества на Балтике // Социально-экономическая география-2011: теория и практика. 2011. С. 263-274.
267. Пальмовский Т., Федоров Г.М. Формирование российско-польского трансграничного региона и роль Калининградской агломерации и Трехградья (Гданьск — Гдыня — Сопот) в этом процессе // Балтийский регион. 2019. Т. 11, № 4. С. 6-19.
268. Паньков В. Свобода торговли между Россией и ЕС: за и против // Россия в глобальной политике. 2007. № 1 (5). С. 78-81.
269. Пашковская И.Г. Институциональная основа внешней помощи Европейского Союза (в контексте ее политической составляющей) // Международное право. 2006. №2 (26). С. 140-162.
270. Пилюян М.Г., Елистратов А.С. Советско-финское экономическое сотрудничество как основа благосостояния Финляндии // Журнал исторических исследований. 2021. Т. 6. №. 4.
271. Подшувейт О.В., Черных А.Н. Программы приграничного сотрудничества в регионе Балтийского моря: результаты и перспективы в современных геополитических условиях // Экономика и управление. 2015. №7 (117).
272. Полозов Н.А. Юридические основы программ внешней технической помощи, предоставляемой Европейским союзом // Вопросы российского и международного права. 2011. №. 4. С. 102-123.
273. Полх П.П. Калининградский обком КПСС и организация приграничного сотрудничества СССР и ПНР в 1956–1970 гг // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2013. №. 10 (126). С. 139-144.
274. Порцель А. В споре о Шпицбергене точка не поставлена. Информационное агентство REGNUM. 3.10.2011. URL: <https://regnum.ru/article/1451899>

275. Потемкина О.Ю., Кавешников Н.Ю. Россия и Европейский союз: «холодное лето» 2007 года // Современная Европа. 2007. № 6. С. 24-39.
276. Пределы европеизации. Россия и Европейский союз 1991-2007 гг.: теория и практика отношений / Бордачёв Т.В. Гос. ун-т - Высшая школа экономики. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ. 2007. 258 с.
277. Репневский В.А. Эволюция политики СССР/РФ в отношении Финляндии, Норвегии и Швеции (70 – 90-е гг. XX века): дис. ... канд. ист. наук: 07.00.15. Архангельск, 2006.
278. Романова Т.А., Павлова Е.Б. Россия и страны Евросоюза: Партнерство для модернизации // Мировая экономика и международные отношения. 2013. №. 8. С. 54-61.
279. Российская Балтика и Балтийский регион / А.Г. Бездудная, О.Л. Виноградова, К.С. Гаврилова и др. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2017. 280 с.
280. Россия — Европейский союз: возможности партнерства / [гл. ред. И.С. Иванов]; Российский совет по междунар. делам. М.: Спецкнига, 2013. 96 с.
281. Сапожникова С.М. Приграничная торговля как важная часть приграничного сотрудничества и развития Смоленской области // Экономика и право: сборник науч. статей по итогам конференции, Смоленск, 25 декабря 2015 года. 2015. С. 117-121.
282. Себенцов А.Б., Карпенко М.С. Институциональное измерение приграничного сотрудничества // Российское пограничье: вызовы соседства. Москва: ИП Матушкина И.И., 2018. С. 233-276.
283. Слугин А.А. Эволюция отношений Россия (СССР)—Европейские Сообщества (ЕС) и подписание Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС 1994 года // Московский журнал международного права. 2021. №. 4. С. 120-152.
284. Сологуб А.П. Роль проектной деятельности в общественно-политическом конструировании региона Балтийского моря: дис. — Санкт-Петербургский государственный университет, 2016.

285. Стрелков А.А. Европейская политика соседства: непоследовательное движение к цели // Современная Европа. 2009. №. 3 (39). С. 119-126; Stokke O. Aid and political conditionality. London, Routledge, 2013. 416 p.
286. Тарасов С.Б., Межевич Н.М. Приграничное сотрудничество как инновационная стратегия управления социально-экономическим развитием территории // Экономика и управление. 2009. №2. С. 67-74.
287. Телегина Г.В., Штыкова Н.В. Университет в глобальном мире: новая миссия? // Университетское управление: практика и анализ. 2005. №5. С. 63-67.
288. Тимофеев И.Н., Бордачев Т.В., Веселов В.А. и др. Россия и Европейский союз в регионе Балтийского моря // Российский совет по международным делам (РСМД). 11.01.2021.
URL: https://russiancouncil.ru/activity/publications/rossiya-i-evropeyskiy-soyuz-v-regione-baltiyskogo-morya/?sphrase_id=94463650
289. Тома Р. Внешняя политика ЕС: от диалога о стратегическом партнерстве к реальному стратегическому партнерству // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2011. №. 4 (6). С. 92-117.
290. Троицкий Е.Ф. Политика сплочения Европейского союза: эволюция, инструменты, оценки // под ред. С.Н. Мирошникова. Томск: Изд-во Том. Ун-та. 2018.
291. Троянская М.А., Тюрина Ю.Г. Приграничные территории: понятие, развитие и значение для национальной экономики // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2020. Т. 16. № 3(384). С. 431-448.
292. Угольников О.Д. Устойчивость и безопасность российских приграничных регионов: теоретические аспекты и новые практики // Техно-технологические проблемы сервиса. 2019. №. 2 (48). С. 74-81.
293. Федоров Г.М., Зверев Ю.М., Корнеевец В.С. Россия на Балтике: 1990-2007 годы: Монография. Калининград: Изд-во РГУ и м. И. Канта, 2008. 224 с.
294. Федоров Г.М., Корнеевец В.С. О сущности и соотношении понятий «регион», «международный», «транснациональный» и «трансграничный»

- регион // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2010. №. 3. С. 8-15.
295. Фокин Ю.Е., Смирнов А.И. Киркенесская Декларация о сотрудничестве в Баренцевом/Евроарктическом регионе: взгляд из России 20 лет спустя. 2012. 88 с.
296. Хабукина Н. Тихвин – Иматра. 40 лет дружбы. 2016. URL: <https://mybook.ru/author/nina-habukina/tihvin-imatra/read/>
297. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. 2003. М.: АСТ. 603 с.
298. Худолей К.К. Регион Балтийского моря в условиях обострения международной обстановки //Балтийский регион. 2016. Т. 8. №. 1. С. 7-25.
299. Цветкова О.В. Территории приграничного сотрудничества: состояние и перспективы развития Калининградской области // Политическая наука. 2017. Спецвыпуск. С. 278-289.
300. Чарушина О.Б. Обзор основных событий и решений по региональной политике Европейского Союза. Леонтьевский центр. Август 2014.
301. Чёрная И.П. Проблемы формирования стратегии повышения конкурентоспособности приграничных регионов Дальневосточного федерального округа // Регион: Экономика и Социология. 2007. № 4. С. 48-58.
302. Черненко Н.А. Восстановительная динамика экономического роста российской Федерации (2000-2007 гг.): параметры, особенности, противоречия //Финансовые исследования. 2011. №. 4 (33). С. 9-18.
303. Шабага А.В. Методология исследования международных отношений: реализм // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2015. №. 3. С. 24-33.
304. Шарыгин М.Д. Современные проблемы экономической и социальной географии. Федеральное агентство по образованию, «Пермский гос. ун-т». Пермь, 2008. 426 с.
305. Широков А.А., Янтовский А.А., Потапенко В.В. Оценка потенциального влияния санкций на экономическое развитие России и ЕС //Проблемы прогнозирования. 2015. №. 4. С. 3-16.

306. Шлапеко Е.А. Влияние внешних факторов на участие Республики Карелия в системе трансграничного сотрудничества в Северной Европе: дис. – Санкт-Петербургский государственный университет, 2013.
307. Шлапеко Е.А. Республика Карелия в проектах приграничного сотрудничества //Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2019. №. 1 (48). С. 17-25.
308. Шлапеко Е.А. Роль городских элит и побратимского движения в формировании трансграничных регионов (на примере развития внешних связей Петрозаводского городского округа, Республика Карелия) //Вестник Нижегородского университета им. НИ Лобачевского. 2012. №. 4-1. С. 374-380.
309. Шлапеко Е.А., Степанова С.В. Формирование трансграничного социокультурного пространства в российско-финляндском приграничье (Республика Карелия, Россия–Северная Карелия, Финляндия) //Terra Linguistica. 2018. Т. 9. №. 3. С. 39-48.
310. Шлямин В.А. Особенности международных и внешнеэкономических связей Республики Карелия //Studia Humanitatis Borealis. 2018. №. 1. С. 16-24.
311. Шумилин А.И. Европейская политика соседства: время потрясений //Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2020. №. 4. С. 86-93.
312. Щебарова Н.Н. Развитие регионального и приграничного сотрудничества в концепции внешнеэкономических связей России // Вестник МГТУ. 2001. №2.
313. Энтин М.Л. В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский союз в 2004-2005 гг. - СПб: Россия-Нева, 2006. С. 254-271.
314. Энтин М.Л., Келлерман А. Практика применения Соглашения о партнерстве и сотрудничестве: новое развитие. Московский журнал международного права. 2005. №3. С. 151-174.
315. Юрьева Т. Европейская политика соседства в контексте европейской архитектуры (политические аспекты) / Россия и объединяющаяся Европа: перспективы сотрудничества // Под ред. Федорова В., Потемкиной О., Кондратьевой Н. М.: Рус. сувенир. Ин-т Европы РАН. 2007. С. 59-65.

316. Яровой Г. Трансграничное сотрудничество России и Евросоюза между (де-) секьюритизацией и парадипломатией: в поисках новых подходов к cross-border governance // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2021. Т. 14. №. 2. С. 156-181.
317. Яровой Г.О. Трансграничная региональная интеграция в Европе. Проблемы и перспективы развития" внешних" еврорегионов на примере еврорегиона" Карелия": дис. – Санкт-Петербургский государственный университет, 2006.
318. Яровой Г.О., Белокурова Е.В. Европейский Союз для регионов: что можно и нужно знать российским регионам о ЕС. Санкт-Петербург: Норма, 2012. 368 с.
319. Ярошенко Д.К. Приграничное сотрудничество и возможности преодоления эксклавности Калининградской области // Материалы научно-практической конференции молодых ученых географов, Москва, 28-29 марта 2018 года. Москва: Издательство «Перо», 2018. С. 214-217.

На английском языке

320. Aalto P., Espíritu A., Kilpeläinen S., Lanko D. The coordination of policy priorities among regional institutions from the Baltic Sea to the Arctic: the institutions – coordination dilemma, Journal of Baltic Studies, 2016.
321. Allen J., Cochrane C. Beyond the territorial fix: Regional assemblages, politics and power // Regional Studies. 2007. №41 (9). P. 1161-1175
322. Barnier M., Patten C. A Guide to bringing Interreg and Tacis funding together. URL: <http://oldrnsc.leontief.ru/eng/programs/aguideto.html#9>
323. Batyk I. M., Rzeczkowski D. Cross-border cooperation at the external border of the European Union in the context of political, economic and social conditions: The case of the Polish-Russian neighbourhood //Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy. 2020. Т. 15. №. 4. P. 833-871.
324. Beck J. Open government and cross-border cooperation–perspectives for the context of transnational policy-making in border regions //Central and Eastern European eDem and eGov Days. 2021. P. 141-159

325. Bednar J., Ferejohn J., Garrett G. The politics of European federalism // *International Review of Law and Economics*. № 16 (3). 1996. P. 279-294.
326. Björck S. A review of the history of the Baltic Sea, 13.0-8.0 ka BP // *Quaternary international*. 1995. T. 27. P. 19-40.
327. Borowicz A., Pachocka M. Cross-Border Cooperation Projects under INTERREG in the EU-15 Member States in 2000–2020 // *Eurotimes*. 2019. T. 27. P. 65-324.
328. Brie M. The Reform of the EU Neighbourhood Policies and Instruments in the Post-2020 Period // *Analele Universității din Oradea. Relații Internaționale și Studii Europene (RISE)*. 2020. №. 12 (12). P. 129-143.
329. Browning C.S., Joenniemi P. The European Union's Two Dimensions: The Eastern and the Northern // *Security Dialogue*. 2003. №34 (4). P. 463-478.
330. Chis L.M. "New Regionalism" and Development of Transborder Cooperation in European Union (A prospective analyses) : diss. – Università degli studi di Trieste, 2008.
331. Cornago N. Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Co-Operation // *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. London, Routledge, 1999. P. 40-57.
332. Daume S. Cross-border cooperation in rural territories in context of the EU funds: case of Latvia-Estonia-Russia border area. The International Conference: Economic science for rural development. 2018. No 48. Jelgava, LLU ESAF.
333. Donnan H., Wilson T.M. *Borders: Frontiers of identity, nation and state*. Routledge. 2021. 204 p.
334. Duchacek I. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. *Federalism and international relations: the role of subnational units*. 1990; №2 (1).
335. Emerson M. *The Wider Europe Matrix*. Brussels, 2004. P. 76-77
336. Frenz A. The European Commission's Tacis Programme 1991–2006. A success story. 2007. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/1/34459.pdf>

337. Fritsch M., Németh S., Piipponen M., Yarovoy G. Whose partnership? Regional participatory arrangements in CBC programming on the Finnish–Russian border. *European Planning Studies*. 2015. T. 23. P. 1-18.
338. Garcia-Duran P., Mora T., Mille M. Measuring the Impact of EU Support for Crossborder Regional Cooperation // *Journal of Contemporary European Research*. Volume 7, Issue 3. 2011. P. 345-362.
339. Gerfert S. Cross-Border Cooperation; Transforming Borders: diss. – University of Twente, 2009.
340. Haukkala H. Two Reluctant Regionalizers? The European Union and Russia in Europe's North // *Working papers № 32*. 2001.
341. Hocking B. Foreign relations and federal states. Leicester: Leicester University Press, 1993.
342. Hooghe L., Marks G. Multi-Level Governance in the European Union, in Hooghe, L., Marks, G. (Eds.), *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield Publishers, Lanham. 2001. P. 1-32.
343. Houtum H. van. Borders of comfort, spatial economic bordering processes in the European Union. *Regional and Federal Studies*. 2002. №12(4). P. 37-58.
344. Houtum Henk van & van Naerssen T. Bordering, ordering, and othering // *Journal of Economic and Social Geography*. 2022. №93(2). P. 125-136.
345. Kiprianoff I. Cross-border cooperation in the Nordic Countries. The conditions, barriers, and efforts to tackle the challenges. Blekinge Institute of Technology. 2005. URL: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:832087/FULLTEXT01.pdf>
346. Koch K. Geopolitics of Cross-Border Cooperation at the EU's External Borders: Discourses of de-and re-bordering, territorial perceptions and actor relations within the Finnish-Russian ENI cooperation network // *Nordia Geographical publications*. 2018. №47 (1).
347. Koch K. The role of territoriality in the European Union multi-level governmental cooperation framework of Finnish–Russian cross-border cooperation // *European Urban and Regional Studies*. 2017. T. 26. №. 2. P. 115-133.

348. Lahti K. Metsähallitus Natural Heritage Services. Transboundary outlook. 2013. URL: https://tbpa.net/docs/events/17Oct/Transparenet%20and%20Finland_Kari%20Lahti.pdf
349. Lehti M. "Baltoscandia as a National Construction." // Relations between the Nordic Countries and the Baltic Nations in the XX Century, edited by Kalervo Hovi, 22–52. Turku: University of Turku, 1998.
350. Lundén T. Border regions and cross-border cooperation in Europe. A theoretical and historical approach // European Territorial Cooperation: Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe. 2018. P. 97-113.
351. Mälly M. International Cooperation Organizations of Regional Governments (ICORGs) in the Multi-Level Governance (MLG) System of the Baltic Sea Macro-Region: A Q Methodological Study. 2018.
352. Marks G. Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC // The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond. Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1993. P. 391-411.
353. Medeiros E. Cross-border Cooperation in EU Regional Policy: a fair deal // Universidade de Lisboa, Lisboa. 2009. P.1-31. URL: https://2007-2020.poctep.eu/sites/default/files/documentos/20072013/DOC_EdMedeiros_fair_deal_ENG_1.pdf
354. Mitrany D.A. Working Peace System an Argument for the Functional Development of International Organization. London, Oxford University Press, 1943.
355. Németh S., Scott J. W. Euborderregions and the analysis of Cross-Border Cooperation at the EU's external frontiers // Cross-Border Review. CESCO Yearbook 2015. P. 51-58.
356. Noferini A. et al. Cross-border cooperation in the EU: Euroregions amid multilevel governance and re-territorialization // European planning studies. 2020. №. 1 (28). P. 35–56.
357. North M. The Baltic: A History. Harvard University Press, 2015. 427 p.

358. O'Dowd L., Anderson J., Wilson T. M. New borders for a changing Europe: cross-border cooperation and governance. Routledge, 2004.
359. Oikonomou D. Sub-state mobilization in 'high politics': The role of regional and local governance in the implementation of the European neighbourhood policy //European Integration Studies. 2018. №. 1 (12). P. 19-31.
360. Paasi A. Boundaries as social Practice and Discourse: The Finnish-Russian Border. Regional Studies. vol.33. № 7. 1999. P. 669-680.
361. Perkmann M. Cross-border regions in Europe: Significance and drivers of regional cross-border co-operation. European Urban and Regional Studies. 2003. № 10 (2). P. 153–171.
362. Perkmann M., Sum N.L. Globalization, regionalization and cross-border regions: scales, discourses and governance //Globalization, regionalization and cross-border regions. London: Palgrave Macmillan UK, 2002. P. 3-21.
363. Piattoni S., Polverari L. (ed.). Handbook on Cohesion Policy in the EU. – Edward Elgar Publishing, 2016. 576 p.
364. Piirimäe P. The Baltic // European Regions and Boundaries. 2017. P. 57-78.
365. Rogut A., Welter F. Cross-border cooperation within an enlarged Europe. 2012.
366. Scott J. W. European politics of borders, border symbolism and cross-border cooperation. A companion to border studies. 2012. P. 83-99.
367. Scott J.W. Cross-border Governance in the Baltic Sea Region //New borders for a changing Europe. Routledge, 2004. P. 136-154.
368. Scott J.W. European and North American contexts for cross-border regionalism //Regional studies. 1999. T. 33. №. 7. P. 605-617
369. Scott J.W. The European groupings of territorial cooperation as a process of Europeanisation //Ocskay GY (ed). 2020. V. 15. P. 63-80.
370. Sebentsov A.B. Cross-border cooperation on the EU-Russian borders: results of the program approach //Geography, environment, sustainability. 2020. T. 13. №. 1. P. 74-83.

371. Soldatos P. Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World. States and Provinces in the International Economy, edited by Fry E., Brown D. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, 1993. P. 112-135.
372. Sousa L.D. Understanding European cross-border cooperation: A framework for analysis // Journal of European Integration. 2013. №. 35 (6).
373. Studzieniecki T. The development of cross-border cooperation in an EU macroregion—a case study of the Baltic Sea Region //Procedia Economics and Finance. 2016. T. 39. P. 235-241.
374. Tarasova A.S. Modern trends in paradiplomacy: a case of Russian-Finnish regional cooperation // Baltic Region. 2023. T. 15. №. 3. P. 83-99.
375. Toca C. V., Czimre K. Cross-border Cooperation at the EU Internal and External Borders //Cross-border Cooperation in Europe between Successes and Limits. 2016. C. 10. P.7-19.
376. Wallis A.D. New regionalism. In R. Hutchinson (Ed.) // Encyclopaedia of Urban Studies. 2010. London:Sage. P. 546-548
377. Waltz K.N. Theory of International Politics. Berkeley: University of California, 1979. 251 p.
378. Zukowski A. The contemporary borderlands and the idea of cross-border cooperation and paradiplomacy: some reflections for the post-Soviet states // Scientific Artsakh. 2020. № 1(4). P. 13-20.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Особенности приграничного сотрудничества России и стран ЕС

Страна	Сферы и форматы взаимодействия	Характеристика этапа
Советский период		
Финляндия	Ключевыми сферами стали: приграничная торговля, строительство, энергетика, парадипломатия городов (развитие побратимства), культура и туризм (деятельность региональных отделений «обществ дружбы»). Стабильные особые отношения СССР и Финляндии как связующее звено СССР и стран Запада.	Региональное сотрудничество развивалось под строгим контролем государства. Специфика приграничных контактов определялась политическими отношениями с каждой страной и различной мотивацией: Финляндия – экономическая выгода и добрососедство на основе исторической общности, Польша – идеологическая близость, Швеция и Норвегия – решение локальных вопросов.
Швеция, Норвегия	Ключевыми сферами стали: приграничная торговля, природопользование, ограниченный туризм и культура, с 1980-х гг. – интенсификация побратимства. Большая значимость уделялась вопросом рыболовства и разграничению морских пространств. Отношения сильно зависимы от геополитической обстановки.	Вовлечение общественных организаций и торговых предприятий, несмотря на строгий гос. контроль, установило предпосылки для развития многоуровневого управления и привлечения широкого круга акторов в постсоветский период.
Литва, Латвия, Эстония (как республики в составе СССР)	Внутрирегиональное сотрудничество Прибалтийских республик в рамках советской системы.	
Польша	Ключевыми сферами стали: обмен производственными, культурными и спортивными делегациями, а также товарами народного потребления, туризм, совместное управление общими ресурсами (мелиоративная сеть), парадипломатия городов (развитие побратимства), с 1980-х гг. – сотрудничество региональных властей и органов местного самоуправления. Сближение на основе идеологической и хозяйственной общности.	
1994-1999 гг. Этап становления сотрудничества, характеризующийся формированием институциональных основ и нормативно-правовой базы в условиях общего стремления к установлению диалога		
Финляндия	Финляндия продвигала инициативу «Северного измерения», направленную на развитие диалога и интенсификацию сотрудничества в различных сферах (окружающая среда, безопасность, здравоохранение, энергетика, транспорт, развитие торговли и инвестиций, научные исследования, образование и культура и др.). Сотрудничество России и ЕС в рамках первых программ «Интеррег» осуществлялось на	Несмотря на сохранение межгосударственных связей, произошел переход от преимущественно двусторонних отношений к формату взаимодействия Россия – Евросоюз.

	российско-финской границе и характеризовалось преемственностью в развитии проектов на основе ранних карельско-финляндских инициатив. Сферы сотрудничества охватывали развитие предпринимательства, охрану окружающей среды, развитие инфраструктуры. Одной из правовых форм взаимодействия стала реализация двустороннего межгосударственного соглашения по сотрудничеству (Мурманская обл., Республика Карелия, СПб и Ленинградской обл.).	Сотрудничество на уровне местного самоуправления на российско-балтийской и российско-польской границе было менее развито, чем российско-финские контакты, что было обусловлено накопленным объёмом сотрудничества.
Швеция, Норвегия	Востребованным форматом сотрудничества стало участие регионов в программе «Интеррег «Баренц»», сферы которой охватывали экономическое сотрудничество, развитие человеческих ресурсов, укрепление связей внутри региона, туризм, охрану окружающей среды. Еще одним институционализированным форматом взаимодействия со Швецией стали еврорегионы «Балтика» (1998 г.) и «Сауле» (1999 г.).	Происходило активное развитие еврорегионов как форматов взаимодействия. Приграничное сотрудничество в основном опиралось на европейские механизмы «Тасис» и «Интеррег», которые позволили профинансировать как ряд отдельных проектов, так и специализированные программы приграничного сотрудничества «Интеррег», участником которых регионы РФ стали с 1995 г. При этом, основной сложностью оставалась затрудненная координация между финансовыми инструментами («Интеррег», «Тасис», «Фаре»).
Эстония, Литва, Латвия, Польша	Одним из форматов сотрудничества также стали еврорегионы «Балтика» (1998 г.) и «Сауле» (1999 г.) (Россия, Швеция, Латвия, Литва). Особой формой взаимодействия являлись российско-польский и российско-литовский советы по региональному сотрудничеству для объединения усилий по решению общих вопросов, в первую очередь Калининградской области. Развитию эксклава было уделено значительное внимание при реализации межгосударственных соглашений с Польшей и Литвой о сотрудничестве. Уникальным опытом стало открытие представительств Калининградской области в Польше и Литве.	
2000-2006 гг. Этап усиления прагматизма в приграничном сотрудничестве, отмеченный смещением акцента с ценностной близости к функциональному взаимодействию		
Финляндия	Специфическим для двусторонних отношений и активно развивающимся форматом сотрудничества стал еврорегион «Карелия» (2000 г.), направленный на развитие трансграничного сотрудничества и поддержание культурной и исторической общности. Одним из важнейших форматов сотрудничества оставалось участие в 3 программах «Интеррег» (до 2004 гг.) и соответствующих программах соседства (с 2004). К их особенностям можно отнести возрастающую роль университетов и научно-исследовательских институтов в проектах, что выразилось в значимом количестве инициатив, посвященных образованию и развитию условий сотрудничества, обусловленного накопленным	База межрегиональных соглашений характеризовалась обширными связями с Финляндией и активным развитием внешних контактов Калининградской области, особенно в сфере побратимства, обусловленным ее эксклавным положением и желанием установить добрососедские отношения с новыми членами ЕС.

	опытом взаимодействия на прошлых этапах сотрудничества.	Продолжили развиваться еврорегионы, сотрудничество российских регионов в которых было направлено на развитие трансграничности на основе культурно-исторической близости (с Финляндией) и решением локальных проблем (со странами Прибалтики и Польшей).
Швеция, Норвегия	Программа «Коларктик» (до 2004 г. «Интеррег «Север»») являлась примером многостороннего сотрудничества, акцентируя внимания на специфических вопросах развития Севера (устойчивое развитие, сохранению наследия коренных народов Севера), а для ЕС выступая инструментом обеспечения стабильности через региональное сотрудничество.	Программы приграничного сотрудничества усилили свою роль как инструмента реализации регионального сотрудничества особенно с появлением Европейской политики соседства (2004 г.).
Эстония, Литва, Латвия, Польша	Широкое распространение получил формат еврорегионов для решения общих вопросов с учетом эксклавности Калининградской области («Лына-Лава» (2003 г.), «Шешупе» (2004 г.), «Неман» (Россия с 2002 г.), «Псков-Ливония» (2004 г.)). Особенностью программ «Литва – Польша – Россия» и «Литва – Польша – Россия», как программ на «новых» границах России с ЕС, являлась их нацеленность на формирование первичного опыта партнёрства, что было достигнуто. Преимущественно туристическая и культурная направленность проектов свидетельствовала о приоритете сотрудничества в «мягких» сферах, в том числе благодаря уникальному потенциалу Балтийского моря. При этом, программа «Эстония – Латвия – Россия» достигла наименьшее количество целей, что можно объяснить правовой неурегулированностью эстонско-российской границы.	Несмотря на успешное формирование «широкого партнерства» и реализацию множества проектов, программы столкнулись с проблемами финансирования, концентрацией проектов в крупных центрах, а также асимметрией выгод в пользу европейских партнеров.
2007-2013 гг. Этап формирования симметричного партнерства, характеризующийся равноправным участием России в приграничном сотрудничестве		
Финляндия	Институционализация сотрудничества в формате Межправительственной комиссии по приграничному сотрудничеству (2012 г.). Традиционное участие в большинстве программах приграничного сотрудничества (3), что позволило развить инфраструктуру, усилить трансграничное сотрудничество и улучшить условия для бизнеса. Особенностью сотрудничества являлся учет характерных северных ценностей в сфере экологии, туризма, сохранения культуры финно-угорских народов.	Произошло снижение активности еврорегионов (за исключением «Карелии») и обозначилась концентрация приграничного сотрудничества в рамках программ ЕИСП. Активно заключались соглашения на межмуниципальном уровне, где лидировали Ленинградская область, Карелия и Калининградская область в силу своего географического положения и накопленной базы связей.
Швеция, Норвегия	Основным форматом было участие в программе «Коларктик», которая отличалась многосторонним форматом, а также возрастающим вовлечением образовательных организаций, особенно с российской стороны, что отражало мировую тенденцию к повышению их субъектности в международных отношениях и восприятием РФ	

	образования как важного стратегического приоритета.	Достигнутые успехи (вовлечение России в финансирование проектов, усовершенствование системы управления, результативность проектов) сопровождались рядом проблем: ограниченностью финансирования, административными сложностями, трудноизмеримыми результатами проектов, геополитическими факторами.
Эстония, Литва, Латвия, Польша	Ключевым форматом взаимодействия оставались программы «Литва – Польша – Россия» «Эстония – Латвия – Россия», проекты в которых преимущественно организовывались по направлению институционального строительства, культуры и туризма. Программы сталкивались со специфическими трудностями: недружественный курс стран Прибалтики и ограниченные финансовые возможности препятствовали более интенсивному и экономически эффективному сотрудничеству.	
2014-2022 гг. Этап приграничного сотрудничества в условиях ухудшения отношений РФ-ЕС		
Финляндия	Основным форматом приграничного взаимодействия являлись программы, реализуемые в партнерстве с еврорегионом «Карелия», приоритеты которого были взаимосвязаны с программой приграничного сотрудничества «Карелия». Программы позволили добиться улучшений в образовании, привлечения инвестиций в рамках проектов, развития сетей сотрудничества.	Несмотря на ухудшение российско-европейских отношений после 2014 г., объем межгосударственных и межмуниципальных соглашений продолжал наращаться, что свидетельствует о стремлении субнациональных акторов к деполитизированному сотрудничеству для решения локальных вопросов.
Швеция, Норвегия	Основным форматом приграничного взаимодействия стало сотрудничество в программе «Коларктик», значимой для России в контексте реализации национальных интересов в Арктике, определенных Стратегией развития Арктической зоны РФ до 2020 г. в части международного сотрудничества для обеспечения нац. безопасности.	В качестве наиболее развитого институционального механизма сотрудничества закрепились программы ЕИС, чьи цели к 2014-2022 гг. эволюционировали от установления трансграничного сотрудничества как такового к достижению конкретных показателей и результатов.
Эстония, Литва, Латвия, Польша	Произошло усиление адресной поддержки в результате трансформации многосторонних программ со странами Прибалтики и Польшей в двухсторонние. Несмотря на сохранение некоторых административных и финансовых проблем, программам удалось повысить свою эффективность по сравнению с 2007-2013 гг. В основном реализовывались культурно-туристические проекты, связанные с использованием потенциала Балтийского моря, при этом больше внимания начало уделяться: - развитию предпринимательства (с Эстонией и Латвией), - охране окружающей среды (с Эстонией и Польшей); - развитию социальной сферы (с Литвой), что было связано с накоплением базы сотрудничества и опорой на личностные контакты.	Об симметричной роли России свидетельствует сохранение ее равнозначного финансового вклада, участие в управлении программами, а также инициирование значительного числа проектов, выросшего по сравнению с прошлыми периодами.